

**ГАЛАЙ**  
**Андрій Олександрович**

**НЕДЕРЖАВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ  
ЮРИДИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ  
ЯК УЧАСНИКИ ПУБЛІЧНОГО  
УПРАВЛІННЯ**

**Монографія**

Київ  
КНТ  
2015

УДК 342.97  
ББК 67.910.68  
Г15

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Національної академії прокуратури України  
(Протокол № 4 від 25 грудня 2014 року)*

Рецензенти:

**С. Ф. Констанин**ов, учений секретар Вченої ради Національної академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор

**Р. С. Мельник**, професор кафедри адміністративного права Національного університету ім. Т. Г. Шевченка, доктор юридичних наук, професор

**Н. О. Рибалка**, проректор з навчальної роботи Національної академії прокуратури України доктор юридичних наук

**Галай А. О.**

Г15 Недержавні організації юридичного спрямування як учасники публічного управління / Андрій Олександрович Галай: [Монографія]. — К.: КНТ, 2015. — 408 с.

ISBN 978-966-373-765-2

Внаслідок проведеного дослідження, на основі аналізу законодавства та практики його реалізації, дослідження теорії, а також національної і зарубіжної практики у монографії комплексно розкрито сучасні науково-обґрунтовані положення адміністративно-правового регулювання, організації та управління невідприємницькими громадськими організаціями юридичного спрямування, їх участі у публічному управлінні.

Запропоновані конкретні шляхи удосконалення теоретико-правових положень, нормативних основ та практичної діяльності цих інституцій.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних спеціальностей, юристів-практиків, держслужбовців, персоналу та волонтерів громадських об'єднань та усіх тих, хто цікавиться проблемами організації та діяльності недержавних організацій, їх роботою, спрямованою на реалізацію та захист прав людини, участю у публічному управлінні.

Інформація, викладена у монографії, актуальна станом на 25 грудня 2014 року.

УДК 342.97  
ББК 67.910.68

ISBN 978-966-373-765-2

© Галай А. О., 2015  
© ТОВ «КНТ», 2015

# ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	5
<b>Розділ 1. Теоретико-правові та історичні аспекти участі недержавних організацій у публічному управлінні</b> .....	14
1.1. Теорія самоорганізованого громадянського суспільства та його роль у публічному управлінні .....	14
1.2. Історія становлення та розвитку громадських об'єднань .....	31
1.3. Наукове обґрунтування понятійно-категоріальної основи діяльності недержавних організацій .....	49
1.4. Міжнародний досвід участі недержавних організацій у публічному управлінні .....	69
Висновки до першого розділу .....	90
<b>Розділ 2. Адміністративно-правове регулювання функціонування недержавних організацій юридичного спрямування та їх взаємодія з публічними інституціями</b> .....	95
2.1. Класифікація недержавних організацій юридичного спрямування .....	95
2.2. Система та особливості правового регулювання діяльності недержавних організацій юридичного спрямування в Україні .....	110
2.3. Практика взаємодії недержавних організацій юридичного спрямування з публічними інституціями .....	128
2.3.1. Зміст та форми взаємодії з органами виконавчої влади .....	128
2.3.2. Процедура взаємодії з місцевими органами публічного управління .....	147

2.3.3. Правові основи та напрями співпраці з іншими недержавними інституціями .....	164
Висновки до другого розділу .....	188
<b>Розділ 3. Адміністративно-правове забезпечення діяльності окремих видів недержавних організацій юридичного спрямування .....</b>	<b>194</b>
3.1. Удосконалення інструментів діяльності правозахисних організацій як основного виду недержавних організацій юридичного спрямування .....	194
3.2. Організаційно-правові аспекти діяльності науково-експертних недержавних організацій юридичного спрямування .....	211
3.3. Практичні аспекти діяльності правопросвітницьких організацій .....	228
Висновки до третього розділу .....	247
<b>Розділ 4. Юридичні клініки як особливі організації громадського сектору: теорія та практика організації та функціонування .....</b>	<b>253</b>
4.1. Характеристика юридичної клініки як інституту громадянського суспільства і суб'єкта адміністративно-правових відносин .....	253
4.2. Адміністрування навчальними компонентами юридичної клінічної освіти .....	273
4.3. Організаційно-правове забезпечення управління якістю у діяльності персоналу юридичних клінік .....	295
Висновки до четвертого розділу .....	327
<b>Висновки .....</b>	<b>330</b>
<b>Список використаних джерел .....</b>	<b>353</b>

## ВСТУП

Розбудова України як демократичної правової держави актуалізує обов'язковість розвитку і залучення до процесу публічного управління не лише органів державної влади, але широкого кола інституцій громадянського суспільства. Провідними представниками інституцій громадськості у світі та в Україні визнаються громадські об'єднання різних організаційно-правових статусів та форм легалізації.

За даними наукових досліджень громадянське суспільство в Україні сьогодні представляють 74,5 тис. громадських організацій, 14,1 тис. благодійних організацій, 28,9 тис. профспілок, понад 20 тис. громадських об'єднань інших організаційно-правових форм. Аналіз їх напрямів діяльності та кола осіб, інтереси яких вони представляють, дозволяє визначити, що понад 70% інституціолізованих громадських об'єднань в Україні ставлять за мету вплив на державну політику, беруть участь у публічному управлінні у різних галузях.

Проведене дослідження констатує, що бере участь у публічному управлінні окрема група громадських об'єднань, незалежно від обраної ними організаційно-правової форми. Їх єднає комплекс напрямів та форм діяльності, які дозволяють ефективно сприяти удосконаленню законодавства та практики його реалізації, захищати права людини, займатися формуванням та розвитком правової культури людей, проводити прикладні наукові дослідження та забезпечувати якісну правову освіту. Цю групу громадських об'єднань можна охопити категорією спрямованості їх діяльності: недержавні організації юридичного спрямування. Співставлення існуючих даних про діяльність невідприємницьких громадських організацій юридичного спрямування дозволило оцінити їх кількість в Україні у близько 100 тис. Така

значна кількість активних учасників публічного управління зумовлює необхідність широкопланового вивчення та удосконалення адміністративно-правових основ їх діяльності, участі у демократичному формуванні та реалізації державної політики, перегляду теоретичних та практичних засад організації їх діяльності та взаємодії з інститутами держави.

Дослідження є особливо актуальним в умовах процесу євроінтеграції України, впровадження європейських правових і соціальних цінностей, реформування публічного управління, коли відбувається пошук нових моделей взаємодії влади із інституціями громадянського суспільства, удосконалюється інструментарій відкритого функціонування органів влади усіх рівнів, розширюються правові можливості участі громадських об'єднань у формуванні та реалізації державної політики.

Питання функціонування інституцій громадянського суспільства і взаємодії їх з державою були в останні роки одним із поширених напрямів наукового пошуку в Україні.

Чимало наукових досліджень цього напрямку було присвячено питанням правового обґрунтування концепції громадянського суспільства, його взаємозв'язків з державою, участі недержавних і суб'єктів у публічному управлінні (В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. О. Бабінова, М. В. Банчук, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Є. В. Бистрицький, Ю. П. Битяк, А. М. Білоус, С. Г. Братель, М. Ю. Віхляєв, А. М. Волощук, І. П. Голосніченко, С. К. Гречанюк, Є. В. Додін, А. П. Заєць, Р. А. Калюжний, С. О. Кириченко, І. Б. Коліушко, А. Ф. Колодій, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, С. Ф. Костантінов, В. І. Комарницький, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, М. В. Лациба, К. Б. Левченко, Д. М. Лук'янець, Л. С. Мамут, В. В. Медведчук, Р. С. Мельник, Н. С. Нижник, М. М. Новіков, В. Д. Новохацький, О. А. Мартиненко, В. І. Олефір, Р. А. Ромашов, Р. Романов, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, Г. Л. Сергієнко, О. В. Скрипнюк, Р. О. Стефанчук, С. Г. Стеценко, С. М. Тимченко, Ю. А. Тихомиров, Н. В. Філик, О. Я. Хуснутдінов, Р. А. Черноног, О. М. Шпакович та ін.).

Певна частина наукових досліджень мала на меті показати організаційно-правові аспекти створення і діяльності організацій громадянського суспільства (Т. О. Бутирська, О. М. Ващук, О. Ю. Вінніков, Є. Є. Додіна, Л. О. Ємець, Є. Ю. Захаров,

Н. П. Ковалішина, О. О. Кожушко С. В. Колосок, В. М. Кравчук, Т. О. Мацелик, М. В. Менджул, В. І. Надрага, В. Ю. Нікіфоров, В. І. Пащенко, В. П. Тимощук, Н. А. Циганчук, В. О. Чепурнов та ін.), чимало авторів (П. В. Вербицька, А. П. Гетьман, А. Глуховський, О. Калашник, В. В. Кашевський, М. А. Лінник, Л. І. Лойко, О. М. Музичук, Н. П. Онищенко, С. В. Черкасова І. Т. Темех, І. С. Яковець та ін.) головним чином характеризували окремі напрями діяльності недержавних організацій юридичного спрямування (права людини, протидія насильству, гендерна рівність, тощо). Діяльність юридичних клінік як особливого виду інституцій громадянського суспільства досліджували І. С. Андреечев, Л. А. Воскобитова, Т. З. Гарасимів, А. Б. Гутніков, І. В. Дмитриченко, Є. Н. Доброхотова, Н. С. Дубчак, М. В. Дулеба, В. А. Єлов, В. В. Король, М. Т. Лоджук, Д. І. Мейер, С. І. Молібог, М. Б. Поляков, В. В. Самолюк, В. В. Стаднік, Н. В. Сухицька, М. В. Удод, А. О. Філіп'єв та інші українські та іноземні автори.

Для розширення спектру поглядів щодо функціонування недержавних організацій як суб'єктів публічного управління були опрацьовані праці дослідників з різних країн Європи та світу, серед яких Ю. Алексейченко, Х. Апхайєр, Л. Бартелс, В. А. Беседина, Д. Вайнштейн, Д. Грін, Н. Д. Дроздов, М. Ломан, О. Б. Казаков, Дж. Кассел, К. Конч, І. Котлер, Дж. Кубік, Д. Ла Піана, С. Майкл, Дж. Мак-Махон, А. М. Мігранян, К. А. Міралієв, А. Мурді, О. Л. Омельченко, Д. Ондрушек, А. Помеон, Дж. Ріхтер, П. Романов, С. Семпсон, С. Салманіємі, А. Ю. Сунгуров, Е. Фарелл, Т. Хаммарберг, Дж. Хеммент, Ю. Юсуфбеков та ін.

У наведеному переліку проведених досліджень подекуди відзначається той фактор, що не усі організації громадського сектору ефективно діють, тим самим частково нівелюючи позитив для суспільства і держави від свого існування.

Авторська концепція полягає у тому, що, з одного боку, удосконалення публічного управління, спрямованого на реалізацію та захист інтересів суспільства та окремих осіб може бути здійснене за допомогою приналежності до числа суб'єктів адміністративного права широкого кола недержавних інституцій юридичного спрямування; з іншого — удосконалення основ функціонування невідприємницьких громадських організацій

та їх участі у публічному управлінні може відбутися завдяки інструментарію адміністративного права як права управління.

Проведений аналіз практики діяльності організацій громадського сектору юридичного спрямування дозволив зробити висновки, що чимало організаційних та управлінських питань їх функціонування маловідомі членам та керівництву цих організацій. Наявні наукові розробки у сфері організації та управління організацій громадського сектору піднімають питання правового регулювання діяльності організацій громадського сектору, формування управлінських відносин лише фрагментарно (наприклад, питання ресурсного забезпечення, зв'язків з державою, виконання окремих напрямів діяльності). При цьому певна частина існуючих розробок названої галузі є перекладними, мінімально адаптованими до особливостей пострадянського простору, українських реалій. Чимало авторів такої літератури або не є науковцями і у своїх працях висвітлюють суто практичні, відірвані від загально-концептуального контексту питання діяльності громадського руху; інші навпаки, через те, що не знають специфіки діяльності недержавних правозахисних інституцій, не можуть запропонувати для них конкретних форм впровадження результатів своїх наукових досліджень.

Відображенням такого стану наукових розробок щодо діяльності організацій громадського сектору є законодавство України, якому притаманні несистематизованість і дублювання, недостатня урегульованість одних питань і надмірна — інших. Так, наприклад, Закон України «Про громадські об'єднання», який є основним для діяльності таких організацій, не охоплює питання їх концептуальної єдності. Інші законодавчі акти («Про благодійну діяльність і благодійні організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» тощо) фактично повторюють методологію і штучно розмежовують працюючі фактично на одні цілі організації. Ряд питань функціонування таких організацій до сьогодні вирішені неякісно, фрагментарно (питання соціального партнерства громадськості та держави, надання адміністративних і соціальних послуг у недержавній діяльності, залучення і легалізації праці волонтерів тощо).



Прикладом недостатньо якісного правового і організаційного урегулювання діяльності інституцій громадськості є стан розвитку юридичних клінік, що мають ознаки одночасно громадського об'єднання та навчального підрозділу вищого навчального закладу. Незважаючи на наявність певних елементів нормативного урегулювання діяльності, розповсюдженості на українських теренах, поступової появи наукових розробок щодо їх діяльності, єдиної організаційної моделі таких особливих утворень юридичного спрямування в Україні не впроваджено. Дослідження практики кількох десятків юридичних клінік в Україні засвідчило недоліки у організаційних засадах їх функціонування, що не дозволяє повною мірою використовувати їх потенціал на користь суспільству і державі.

*Мета дослідження* полягає у тому, щоб на основі аналізу законодавства та практики його реалізації, дослідження теорії, а також національної і зарубіжної практики діяльності комплексно розкрити сучасні науково-обґрунтовані положення адміністративно-правового регулювання, організації та управління невідприемницькими громадськими організаціями юридичного спрямування, їх участі у публічному управлінні, запропонувати шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності.

Мета дослідження зумовила необхідність розв'язання таких науково-прикладних завдань:

- розкрити сутність теорії самоорганізованого громадянського суспільства та його роль у публічному управлінні;
- шляхом дослідження історії становлення та розвитку громадської добродійної діяльності визначити основні закономірності функціонування сучасного українського громадянського суспільства;
- науково сформулювати понятійно-категоріальну основу діяльності недержавних організацій;
- проаналізувати міжнародний досвід функціонування недержавних організацій юридичного спрямування з метою пошуку шляхів удосконалення національної практики;
- класифікувати українські недержавні організації з виокремленням серед них таких, що мають юридичне спрямування;

- опрацювати сучасне правове регулювання діяльності громадських об'єднань юридичного спрямування в Україні;
- дослідити практику взаємодії недержавних організацій юридичного спрямування з різними публічними інституціями;
- розкрити ключові інструменти діяльності правозахисних організацій як основної форми громадських об'єднань юридичного спрямування;
- охарактеризувати організаційно-правові аспекти діяльності науково-експертних громадських об'єднань юридичного спрямування;
- виявити основні закономірності діяльності правопросвітницьких організацій у громадському рухові України;
- дати характеристику юридичної клініки як інституту громадянського суспільства і суб'єкта адміністративно-правових відносин;
- запропонувати систему адміністрування навчальних компонентів юридичної клінічної освіти як сукупність елементів її впровадження у навчальний процес вищих навчальних закладів України;
- шляхом прикладного дослідження запропонувати комплекс елементів управління якістю у діяльності персоналу юридичних клінік.

Об'єктом дослідження були суспільні відносини щодо утворення і функціонування недержавних організацій юридичного спрямування, їх участі у публічному управлінні.

Предметом дослідження були нормативно-правові основи організації недержавних організацій юридичного спрямування, досвід їх взаємодії з державними органами щодо формування та реалізації державної політики в Україні та світі.

Методологічну основу роботи склали загальнонаукові, філософсько-світоглядні принципи і підходи, а також спеціально-наукові методи пізнання правових явищ, використання яких дозволило отримати науково-обґрунтовані результати.

На основі положень діалектики досліджено еволюцію громадської добродійної діяльності, особливості її моделей та основні тенденції розвитку в Україні, у інших країнах Європи та світу (підрозділи 1.1, 1.2, 1.4, 3.1, 4.1). Визначальними стали

принципи об'єктивності й обґрунтованості, історизму, всебічності та плюралізму, що сприяло розкриттю основних адміністративно-правових аспектів діяльності громадських об'єднань юридичного спрямування як учасників відносин публічного управління, використанню методології, напрацьованої в інших галузях наукових знань (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1–3.3, 4.1–4.3).

Комплекс застосованих методів дослідження включав ряд загальнонаукових методів пізнання — аналіз і синтез, індукцію, дедукцію, а також спеціально-наукові методи, а саме: 1) системний і структурно-функціональний методи були використані для з'ясування типів та форм діяльності недержавних організацій, дослідження напрямів, форм і методів їх участі у публічному управлінні (підрозділи 1.4, 2.1, 2.3, 3.1–3.3, 4.3); 2) компаративний метод — для порівняння організаційних і функціональних характеристик громадських об'єднань у різних країнах пострадянського простору, Європи та світу, досвіду їх участі у публічному управлінні (підрозділи 1.1, 1.4, 2.3, 4.1); 4) формально-логічний, семантичний, гносеологічний та аксіологічний методи було застосовано для визначення поняттєво-категоріального апарату організацій громадського сектору (1.3), з'ясування змісту нормативно-правового регулювання їх діяльності (2.2, 2.3.2, 2.3.3, 3.1, 3.2, 4.1); 5) формально-догматичний метод став основою для дослідження концептуальних засад діяльності громадських об'єднань, їх взаємодії з державними інституціями з метою розбудови демократичної правової держави (підрозділи 1.1, 2.3.1); 6) методи моделювання і прогнозування використовувалися з метою пошуку оптимальних моделей зовнішньо-управлінської діяльності недержавних організацій (підрозділи 2.3, 4.2, 4.3), підбору оптимальних форм і методів впливу громадських об'єднань на формування і реалізацію державної політики (підрозділи 2.3, 3.1–3.3, 4.1), визначення шляхів удосконалення законодавства України та практики його реалізації стосовно тематики дослідження.

Діяльність недержавних організацій юридичного спрямування розглядалась у взаємозв'язку теорії і практики, що відповідає вимогам до сучасних комплексних та новітніх на-

укових досліджень. Обґрунтування авторської концепції здійснювалось шляхом дослідження теоретичного і емпіричного матеріалу. Була опрацьована широка джерельна база щодо теорії та практики діяльності недержавних організацій в Україні та за кордоном. Особливої уваги було приділено участі цих інституцій у формуванні та реалізації державної політики, напрямам і формам діяльності недержавних організацій юридичного спрямування.

У дослідженні були використані соціологічні та статистичні методи. Емпіричною базою дослідження слугував п'ятнадцятилітній досвід співпраці автора дослідження із різноманітними недержавними організаціями різних організаційно-правових форм, що дозволило піддати аналізу їх форми і методи організації та діяльності; опрацювання офіційних і наукових статистичних даних; вивчення нормативно-правових актів за тематикою дослідження; дослідження 123 статутів та інших організаційних актів українських і зарубіжних недержавних організацій; проведення ряду дослідницьких експериментів; дослідження результатів системи анкетних опитувань:

1. Анкетне опитування за тематикою дослідження представників недержавних організацій України (2013–2014 роки). Було отримано відповіді 100 представників недержавних організацій, які діють в Україні. За результатами опитування було уточнено авторські позиції щодо оцінки стану та шляхів удосконалення діяльності недержавних організацій юридичного спрямування.

2. Анкетне опитування щодо діяльності юридичних клінік України (2005 та 2013 роки). Отримано й опрацьовано заповнені анкети від 25 керівників юридичних клінік, 130 студентів та 154 осіб, які зверталися за правовою допомогою до юридичних клінік України. Опрацювання цих матеріалів дозволило сформулювати авторську позицію щодо основних адміністративно-правових аспектів організації та діяльності юридичних клінік в Україні, скласти концепцію та реалізувати завдання дослідження.

3. Анкетне опитування для реєстру юридичних клінік України (2013–2014 роки). Було отримано дані, що характеризують

статус та реальний стан розвитку юридичних клінік більш як 60 вищих навчальних закладів України; сформовано та розміщено у відкритому доступі реєстр юридичних клінік України.

4. Анкетне опитування щодо навчальних компонентів юридичної клінічної освіти (2009). Отримано заповнені анкети від 35 керівників юридичних клінік з України, Білорусі та Російської федерації. Опрацювання цих матеріалів дозволило скласти програму навчальної дисципліни «Юридична клінічна практика» та Програму проходження практики у юридичній клініці.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ УЧАСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

### 1.1. Теорія самоорганізованого громадянського суспільства та його роль у публічному управлінні

У науковий вжиток поняття «громадянське суспільство» увійшло в XVII столітті. Відділення держави від суспільства і перетворення цих категорій на відносно самостійні феномени відбулося внаслідок буржуазних революцій. Суспільство, що звільнилося від тиранії держави й об'єднало окремих самостійних суб'єктів одержало назву громадянського. Відмітимо, що в німецькій мові це поняття має подвійне значення: і як громадянське суспільство в загальноприйнятому значенні, і як буржуазне суспільство [1, с. 193–194].

В цивілізованому соціумі людина народжується у певному культурному середовищі і від перших років свого життя починає засвоювати норми і цінності свого середовища та формувати уяв-

лення про життєві пріоритети. Тому більш адекватним виглядає уявлення про рівноправність та багатоканальний взаємозв'язок сфер людської життєдіяльності (економічної, духовної, політичної, соціальної). Погодимось з А.Ф. Колодій [2, с. 68], що соціальна сфера не зводиться лише до розподілу благ та формування життєвих можливостей. Вона насамперед є сферою інституціолізованого спілкування, створення стійких і тимчасових об'єднань на засадах солідарності та їх використання для індивідуального й колективного самовиразу й розвитку.

Отже, соціальна сфера у вимірі різних форм солідарної взаємодії і є, сутнісно, тим структурним підрозділом суспільної системи, який, зазвичай, називають громадянським суспільством.

В XIX та XX століттях під громадянським суспільством стали розуміти людське співтовариство; інші вбачали в ньому елемент політичної організації. Цікаво, що одні бачили в громадянському суспільстві джерело підтримки існуючого політичного ладу, а інші — осередок опозиції.

Так, в англосаксонському світі громадянське суспільство й держава звичайно вважалися взаємодоповнюючими, а не ворожими один одному силами, тому поняття «громадянське суспільство» і втратило там своє специфічне значення.

На противагу цьому у багатьох континентальних європейських країнах громадянське суспільство розумілося як джерело протистояння державі, оскільки там діяльність держави характеризувалася втручанням у приватні та корпоративні відносини громадян.

Представником першої з названих позицій є Р. Дарендорф. За його поглядами, громадянське суспільство — різномірність поєднаних та переплених між собою асоціацій, кожна з яких має власні основи існування, а найчастіше й власні історію й специфічні форми членства. На його думку, збереження свободи вирішення справ суспільного значення як структурної цінності можливо лише там, де держава є слабкою та обмежується виконанням основних функцій [3].

Існуюча структура й принципи таких взаємовідносин держави та суспільства характеризуються надмірною регламентацією вільної діяльності особистості з боку держави (особливо в ринковому просторі); розростанням правової системи як знаряддя

контролю активності громадян та, врешті, зникненням почуття індивідуальної відповідальності і традиційних ліберальних цінностей, що становлять фундамент самоврядності [4, с. 42]

Інша позиція в сучасних теоріях громадянського суспільства знайшла назву М-традиції. М-традиція була названа так на честь одного з її засновників Ш. Л. Монтеск'є і в її межах під громадянським суспільством розуміється набір незалежних асоціацій громадян, які виступають посередниками відносин між індивідом та державою, у випадку потреби захищають волю індивіда від зазіхань влади. Також представником цієї традиції є А. Токвиль, автор фундаментальної праці «Демократія в Америці» [5], у якій значна увага приділяється добровільним асоціаціям громадян, які нерідко вступають у конфронтацію з державою та захищають від її впливу громадянські свободи.

Наведемо в розвиток названого твердження В. Острома, який розуміє під громадянським суспільством безліч самоврядних утворень, які прагнуть упорядкувати свої взаємини, не звертаючись для цього до якої-небудь зовнішньої влади. Самоорганізовані інститути перетворюються на самоврядні (федеральні) системи, при умові рівності прав їх членів та встановленого порядку діяльності, ключові повноваження їх керівних органів ефективно розподілені на демократичних засадах [6, с. 255–257].

Починаючи з XVIII століття поняття громадянського суспільства в західній суспільно-політичній думці використовувалося як:

- 1) показник ступеню, стану цивілізованості суспільства;
- 2) наслідок процесу цивілізації;
- 3) політичний термін, що дозволяє протиставлення західного типу державного керування східному деспотизму;
- 4) категорія, що містить економічний підтекст, протиставляє «цивілізацію» таким суспільствам, у яких не було приватної власності.

Взаємодія державної влади та суспільних інституцій в своїй основі містить міф про модель загального блага. При цьому розуміння загального блага в межах західної моделі держави істотно відрізняється від сприйняття її аналога в рамках незахідної моделі, до якої тяжіють останнім часом пострадянські країни, у тому числі й Україна.



Розгляд проблем розвитку інститутів громадянського суспільства у адміністративно-правовому дослідженні нами розглядається як складова публічного управління суспільними відносинами. Додатковим поштовхом того, що саме державно-правова галузь має опікуватися участю в управлінні суспільними процесами інституцій суспільства, а не лише держави та приватних корпорацій, зумовлюється тенденціями, які постають останнім часом у нашому та близьких до нього суспільствах, які коливаються у виборі моделі взаємин держави і суспільства, обираючи між так званими «західною» та «незахідною» моделями. Якщо перша з них заснована на пріоритетності інтересів громадянського суспільства та індивідуальних прав, походить з історичного розвитку буржуазного суспільства, потреби якого держава обслуговує шляхом надання послуг, до друга модель має інші пріоритети.

«Незахідна» держава, інколи вона отримує назву «адміністративна держава», «держава керована» представляє собою суспільство, що управляється невеликою групою керівників: особливого класу, який формулює і реалізовує свої інтереси на основі доступу чи власності на ресурси їх джерела виробництва [7, с. 16–18]. Значною частиною їх є державні керівники як бюрократична каста, що досить замкнена щодо включення до неї простих членів суспільства. Іншою частиною є приватні управлінці, що отримують можливість управляти навколишніми силами та ресурсами за допомогою своєї приватної власності. Причому внутрішні процеси серед державних управлінців та великих приватних управлінців призводять до зростання ролі приватних управлінців великого капіталу шляхом поглинання малого капіталу. Саме ці два класи, взаємодіючи між собою та взаємно домовляючись, формують ідеологію та пріоритети розвитку держави та неповноцінного суспільства, яке така держава представляє.

Переважає більшість інших членів суспільства: підлеглих або керованих, функціонує на основі забезпечення фізичних та мінімальних соціальних потреб, не маючи змоги впливати на вищі класи.

Небезпека приєднання України до кола держав такої моделі зумовлює потребу інститутам громадянського суспільства, передусім, громадським організаціям, використовувати інструментарій адміністративного права як права управління для закрі-

плення та гарантування своїх можливостей на вирішення питань суспільного, а, отже, державного значення.

Характеризуючи недержавні організації як суб'єктів адміністративно-правових відносин, наведемо пояснення причин розгляду цих відносини у межах адміністративно-правової наукової спеціальності:

1) вони є суб'єктами адміністративного права та виражають інтереси інших суб'єктів (громадян та інших фізичних осіб);

2) вони долучаються до виконання державних функцій (передусім реалізація прав людини і правозахист, освіта, наукові дослідження);

3) вони беруть участь у публічному управлінні;

4) вони активно взаємодіють та забезпечують контроль за діяльністю органів публічного управління, передусім органів виконавчої влади та місцевого самоврядування та, в свою чергу, перебувають під загальним контролем з боку держави;

5) їх діяльність регламентована адміністративно-правовими нормами, передусім, Законами України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації»;

6) ряд положень їх внутрішньо-організаційної діяльності аналогічні положенням державних установ та організацій, тобто за допомогою інструментарію адміністративного права їх можливо удосконалювати;

7) вони активно беруть участь відносинах, які регламентують фінансове та інформаційне право як галузі, дотичні до адміністративно-правової наукової спеціальності.

Різниця західної і незахідної (демократичної та авторитарної; прогресивної і регресивної з позицій громадянського суспільства) моделей розвитку держави, між якими продовжують залишатися країни пострадянського табору, засновує два підходи до формування громадянського суспільства та його взаємодії з державою. За першим з них (див. напр. праці Дж. Ріхтера [8], С. Салменніємі [9], Дж. Хеммент [10]) громадянське суспільство є сегментом прогресивного розвитку пострадянських держав, через який у цих державах впроваджуються здорові механізми вирішення проблем публічного та приватного характеру. Саме через недержавні інституції оптимально вибудувати кращі прак-

тики публічного управління, а державні органи, взаємодіючи з ними, ефективніше працюють над питаннями власного розвитку.

Представники іншого підходу песимістичніше оцінюють взаємодію держави і громадянського суспільства. Згідно з позиціями, напр. Дж. Кубіка [11] С. Сампсона [12], інституції громадянського суспільства є джерелом невимушеної колонізації нестійких держав країнами розвиненої демократії. Через ці структури здійснюється впровадження, зокрема, до країн Східної Європи принципів взаємодії суспільства та держави, бажаних для західних країн.

Враховуючи наведену аргументацію, наша позиція у цьому питанні полягає у проміжному варіанті. Дійсно, не всі ініціативи, запропоновані недержавним сектором для розвитку українського суспільства і держави є готовими для впровадження. Чимало прикладів можливо навести і щодо негативних практик взаємодії недержавних інституцій та державних органів, ініційованих недержавними структурами. Проте, саме незаангажована оцінка такої практики співпраці дозволяє об'єктивно оцінити та удосконалити процес публічного управління суспільними процесами, а такі можливості виникають завдяки інституційним зв'язкам держави та недержавного сектору. Тому, взаємодія державних та громадських інституцій у сучасній Україні є невід'ємним елементом модернізації публічного управління, у якому зацікавлені обидві сторони.

Наступним критерієм характеристики типології держави щодо взаємодії з громадянським суспільством є задоволення «загального блага» як цілі свого функціонування. Західна модель держави припускає розгляд загального блага як інструменту забезпечення приватних інтересів і, насамперед, права приватної власності. За допомогою держави впорядковуються відносини між власниками, вирішуються конфлікти між ними й залучаються до відповідальності порушники встановлених правил. Таким чином, «загальне благо» виступає як особлива категорія, що формується внаслідок досягнення компромісу публічних, корпоративних й особистих інтересів суб'єктів соціально-політичних відносин.

У вітчизняній юридичній науці визначення загального блага або суспільного інтересу розроблене не так докладно, як у назва-

них іноземних працях. На наш погляд, причиною цього було те, що концепція загального блага часто підмінювалася концепцією державного інтересу, а державні потреби й блага ототожнювалися із благами суспільства в цілому.

Професори Р. О. Ромашов та Н. С. Нижник виразниками ідей загального блага у взаємодії влади та інституцій суспільства розглядають народ та апарат публічної політичної влади (державну бюрократію) [13, с. 18].

Народ (громадяни, піддані держави) виступає суб'єктом безпосередньої демократії й у подібному статусі бере участь як у формуванні представницьких структур держави, так і у процесі правотворчої діяльності (шляхом участі в референдумах). У країнах сучасної західної демократії існує й така форма участі народу в політичному житті, як громадський контроль за діяльністю державної влади.

Апарат державної влади (державна бюрократія) як суб'єкт здійснює публічно-владні повноваження від імені усього співтовариства. Публічний характер дій даного суб'єкта, основними законними представниками якого є одноособовий глава держави або колективний орган, обґрунтовується за допомогою міфу про державу загального блага. Однак, погодимося з зазначеними авторами, що ціннісні установки, на яких базується загальне благо державного апарата й загальне благо народу, часто носять не лише не співпадаючий, але й взаємовиключний характер.

Апарат держави доречно розглядати в контексті організаційної й функціональної концепцій.

У рамках першої з них варто виділяти два підходи: широкий і вузький. Держава в широкому змісті представлена сукупністю соціальних організацій трьох видів [13]:

- організації, що приймають управлінські рішення (органи законодавчої й судової влади);
- організації, що застосовують державний примус (силові структури);
- організації, що беруть участь у реалізації управлінських рішень (соціальні структури, у комплексі утворюючий керований сегмент суспільства) [13, с. 24].

Держава у вузькому змісті представлена апаратом влади та силових структур.

Традиційно вважається, що метою держави є забезпечення життєдіяльності керованого соціуму. У межах функціональної концепції держава представляє собою систему управлінської взаємодії, що координує суспільні відносини у межах території країни за допомогою спеціальних важелів регулювання та охорони.

Ключовими чинниками, що характеризують державне забезпечення суспільних потреб, можна виділити наступні (див. напр. [14, с. 171–173; 15]):

- національна безпека;
- територіальна цілісність;
- максимально повна реалізація публічної політичної влади на всій державній території;
- ефективне функціонування державного механізму;
- нормальна життєдіяльність населення;
- наявність необхідної економічної бази;
- державний суверенітет.

З появою перших державних утворень, у міру філософського осмислення феномена держави починають формуватися погляди про її чільну роль, про пріоритет державних інтересів як інтересів специфічного колективного суб'єкта над інтересами окремих людей і груп, які нормально існують і розвиваються лише завдяки тому, що як частини входять до складу політичного цілого. Обов'язок індивідів й їхніх об'єднань (побудованих на будь-якій недержавній основі) у межах цих поглядів часто зводиться до служіння інтересам держави, а при необхідності — до приношення себе й корпоративних інтересів у жертву загальнодержавним інтересам [13, с. 122].

У соціалістичних країнах тривалий час панувало переконання, що держава — кращий гарант суспільства й, відповідно, реалізації потреб його членів. Парадокс радянської соціалістичної держави полягав у тому, що вона та її ключова рушійна сила (комуністична партія) спрямовуючись на задоволення потреб суспільства, все більше підсилювали централістські, не зорієнтовані на вирішення індивідуальних потреб, повноваження, тим самим втрачаючи свою легітимність як виразника суспільних інтересів. Соціалістична держава істотно звузила автономію соціальності

й громадянського суспільства, забезпечивши собі контроль над всіма сферами суспільства. На жаль, згодом підсилилися також регулятивні, політичні, ідеологічні, репресивні й інші функції державного апарату [16, с. 30–31].

Разом з тим, положення про верховну роль держави у визначенні пріоритетів суспільного розвитку у сучасних концепціях лібералізму нівелює цей постулат. Так, згідно до статті 3 Конституції України [17], зміст і спрямованість держави складають цінності людей, їх життя і здоров'я, права та свободи, недоторканність та безпека.

На відміну від держави, громадянське суспільство будується на принципі самоврядності, воно захищено традиціями, звичаями, моральними й правовими нормами від прямого втручання з боку держави. Громадянське суспільство захищає себе від опіки й регламентації державної влади.

Ідея громадянського суспільства протягом останніх десятиліть розширювалася й поглиблювалася, доповнювалася ідеєю демократії, заснованої на політичному плюралізмі, загальному консенсусі й партнерстві конкуруючих соціальних груп; ідеєю обмеження державної влади встановленими правовими нормами; ідеєю індивідуальної волі людини, розширення демократії в соціальному плані тощо. Широке поширення одержала теорія плюралізму, відповідно до якої основне завдання сучасної демократичної держави — досягнення загальногромадянського консенсусу шляхом обліку й координації безлічі інтересів різних груп населення, виключення або пом'якшення протиріч, пошук суспільної згоди, спрямовані на інтегрування суспільства. Держава при цьому сприймається не як безособове колективне співтовариство людей, у якому була б розчинена індивідуальність, а як співтовариство вільних індивідів, що поєднуються на солідарній основі. Звичайно, як показує практика, для демократизації громадянського суспільства — державні інститути не завжди є ефективним інструментом, тому що це нерідко призводить до бюрократизації й посилення влади держави [18, с. 20–21].

Як складна соціальна система, суспільство взагалі складається з підсистем різних рівнів. Підсистемами першого рівня можна вважати сфери суспільного життя: політичну, економічну, соціальну, духовну, сімейну. Вони різняться змістом людської діяль-

ності; особливостями міжособових та міжгрупових стосунків, що складаються в процесі діяльності; інститутами, що регулюють та закріплюють ці стосунки, створюючи підстави для стабільності в сфері даного виду діяльності; цінностями, які орієнтують людей щодо вибору вектора індивідуальної і групової поведінки в тій чи іншій сфері діяльності [2, с. 67].

Категорія «суспільство» заснована на наявності спільностей у його членів, особливо тих, які народжують активне бажання змінити оточуюче середовище для їх досягнення. Російські автори Р. О. Ромашов та Н. С. Нижник наводять такий перелік групових інтересів членів суспільства [13]:

- спільність майна та дітей чоловіка і жінки як основа родини;
- спільність поглядів на сутність держави й своє місце в держ
- аві як основа патріотизму;
- спільність мови, релігії, культури як основа нації;
- спільність походження й території як основа набуття громадянства держави;
- спільність громадян як основа держави;
- спільність економічних інтересів як основа фінансово-господарських корпорацій;
- спільність політичних інтересів як основа формування й функціонування політичних партій;
- спільність у виборі й сприйнятті ворога як основа формування та функціонування оборонних і наступальних союзів тощо [13, с. 33].

Додамо до цього переліку упущену, на нашу думку, базову спільність фізичних та суспільних інтересів різних груп осіб, яка складає основу громадянської активності та формує різні типи громадських організацій.

Поняття «суспільство», розглянуте в контексті аналізу сутності держави, припускає два значення:

- суспільство як сукупність колективів й індивідів, що включає у себе державну (політичну) організацію;
- суспільство як аналог народу — об'єкт управлінського впливу з боку держави (апарату державної влади) [13, с. 34].

В основу взаємодії даних структурних елементів покладені інтереси, зі здійсненням яких зв'язується функціонування відповідних соціальних груп, а також характер ресурсів, за рахунок яких та або інша група реалізує той або інший інтерес.

Порівняння інтересів, що складають сутність змагання за верховність у взаємодії держави і громадянського суспільства, надає можливість нам виділити для сучасних утворень такі крайні точки:

- 1) авторитарна (сильна) держава і кероване суспільство;
- 2) правова держава та громадянське суспільство.

Класифікація сучасних держав за цими типами можлива за співвідношенням їх інтересів, що проявляються на момент проведення аналізу. Таким чином, дослідження співвідношення інтересів держави суспільства дозволяє диференціювати їх інтереси на такі групи конфронтаційні, відмінні, паралельні та спільні [13]:

1. Конфронтаційні — це чітко протилежні, взаємовиключні інтереси, які є джерелом антагоністичних протиріч.

2. Відмінні інтереси — це інтереси, що йдуть врозріз один одному, але не є взаємовиключними. Вони спрямовані на досягнення різних цілей, але не загрожують явному приниженню іншої сторони.

3. Паралельні інтереси — це інтереси без антагонізмів. Сторони переслідують близькі, однорідні цілі, але реалізують їх самостійно без координації дій з іншою стороною.

4. Спільні інтереси — це інтереси, що характеризуються спільністю підходів сторін, засновані на єдиних цілях і методах їхнього досягнення. Ці інтереси, як правило, самостійно не реалізуються, а припускають співробітництво держави і суспільства у досягненні загальних цілей [13, с. 144].

Отже, диференціація суспільних і державних інтересів, пошук спільних інтересів і їх реалізація є сучасним напрямом розбудови держави, що існує у тісному зв'язку з громадянським суспільством.

Ряд вчених, серед яких О.Бородій, О.Матвейчев, Л.Морозова [19, с. 168; 20, с. 132–133; 21, с. 105–107], відзначають, що загальне благо, суспільні інтереси — це інтереси публічного характеру. Вони не є виключно інтересами держави, адже



вони приносять користь всьому суспільству або окремій соціальній групі, діють не одноразово, короткочасно, забезпечують життєдіяльність та розвиток суспільства. Держава у цих відносинах відіграє вторинний характер і має підпорядкуватись суспільним пріоритетам, обслуговувати їх реалізацію. З іншого боку держава має певні права стосовно особи, покладає на неї обов'язки. Держава встановлює податки, які йдуть на витрати для виконання спільних справ, підтримання правопорядку, забезпечення індивідуальної та громадської безпеки. Вона вправі вимагати від членів суспільства поведінки, що передбачена встановленими правовими нормами, забезпечує таку поведінку заходами переконання, стимулювання та примусу. У юрисдикції держави перебувають різні види юридичної відповідальності за порушення норм соціально-бажаної поведінки.

На думку Ю. А. Тихомирова, пріоритетність державного інтересу вважається можливим в міжнародному публічному й міжнародному приватному праві, коли мова йде про реалізацію національного суверенітету, національного інтересу. При трактуванні публічного інтересу виходять із призначення держави — служити громадянському суспільству, захищати його інтереси та інтереси приватних осіб. Таким чином, публічний інтерес не зводиться до державного [22, с. 34–36; 23].

Інтереси сучасної держави з розвинутим громадянським суспільством багато в чому визначаються його базовими цінностями, які включають загальнолюдські, державні, професійні, особистісні [13, с. 134–135].

У рамках сучасного суспільства до загальнолюдських цінностей можна віднести: життя й здоров'я людини; права й свободи особи; довіра й співробітництво на всіх рівнях суспільних відносин; осуд всіх форм антилюдського поводження, расизму, націоналізму, релігійного й ідеологічного фанатизму; сприятливе навколишнє середовище; духовний розвиток і т. д. [13, с. 134–135].

До державних цінностей, згідно із зазначеним джерелом, можна віднести: суверенітет і цілісність країни; непорушність Конституції та законів; політичну й соціально-економічну стабільність; добросусідські відносини з іншими народами та ін.

До професійних цінностей, згідно із зазначеним джерелом, можуть бути віднесені: висока професійна майстерність і культу-

ра; службова компетентність; дисципліна й організованість; почуття професійної честі й авторитету; повага до історії й кращих традицій народу тощо.

До цінностей особистості, згідно із зазначеним джерелом, можна віднести: почуття власної гідності; патріотизм та готовність служити Батьківщині; повагу до прав і свобод інших осіб, норм права та суспільної моралі; національну самосвідомість; повагу почуттів, мови й культури національних меншин; мультирелігійну толерантність; поважне відношення до історії своєї країни; етику спілкування та поведження з іншими членами суспільства.

Таким чином, сьогодні наукові основи вирішення суспільних потреб визначають вектор зменшення державної ролі у розвитку суспільства. При характеристиці, якими сферами слід продовжувати займатися державним інституціям, а які доцільно передати для вирішення інститутам громадянського суспільства, Д. Грін [14] пропонує провести розмежування шляхом розгляду таких питань:

1. Чи можуть асоціації приватних осіб забезпечувати ті ж види діяльності, але більш якісно?

2. Навіть якщо держава надає конкретну публічну послугу більш якісно, є чи підстави для передачі її недержавному сектору — з метою її вдосконалювання за рахунок практичного досвіду «моральних, інтелектуальних якостей та активності» людей?

3. У випадках, коли для надання тих або інших адміністративних послуг державою є підстави, чи займається вона цією діяльністю на монополістичній основі? Якщо так, то така діяльність буде придушувати нові ініціативи, необхідні для прогресу та підлягає демонополізації через надання можливості діяти недержавному сектору, принаймні на експериментальних засадах.

4. У випадках, коли для надання тих або інших адміністративних послуг державою є підстави, чи існує можливість уникнути адміністративної сваволі? У цих напрямках діяльності слід забезпечувати громадський контроль за державними функціями.

5. У випадках, коли для надання тих або інших послуг державою є підстави, чи необхідно, щоб дану послугу надавали

центральні влади, або можна передати її місцевим органам [14, с. 175–176]?

Ми підтримуємо ці критерії розмежування та на їх розвиток наведемо позицію американських дослідниць Е. Фарелл та М. Ломан [24], що долучення держави до сучасного розуміння прав людини і їх забезпечення за допомогою різного роду громадських організацій юридичного спрямування дозволяє суспільству досягти ряду зрушень сфері соціальної справедливості. Системно проаналізувавши їх працю, можливо виділити такі переваги для держави та соціуму:

1. Більш повний аналіз суспільних процесів та стійка основа для політичних рішень. Політичні рішення часто ґрунтуються на обмеженому наборі показників. Проте кожна людина та територіальна громада має право виражати власну волю та брати участь у державному управлінні. Виразниками цих позицій є активісти, вчені, лідери недержавних організацій. Участь громадських організацій юридичного спрямування у державній політиці дозволяє врахувати у ній принципи справедливості, чесності та підзвітності, а також повніше дослідити економічні та інші чинники.

2. Стабільність та незворотність змін. Заснований на урахуванні громадської думки підхід представляє позицію більшості заінтересованих у прийнятому рішенні, дозволяє врахувати широке коло поглядів на проблему, та, як наслідок, забезпечити розуміння та підтримку обраного політичного рішення, контроль його виконання.

3. Підвищення правової ясності. Участь громадських організацій юридичного спрямування у здійсненні державної політики дозволяє більш комплексно і, отже, кваліфіковано забезпечити правову складову політики.

4. Підвищення відповідальності органів влади. Через участь у державному управлінні та контроль за органами влади громадські організації забезпечують їх відповідальність за прийняті рішення.

5. Поеднання різностороннього бачення прав людини. Права людини є взаємопов'язаними, їх одночасна реалізація або порушення одного права впливає виконання інших прав. Саме гро-

мадські організації через утворення та комунікацію коаліцій забезпечують розуміння взаємозв'язку прав людини та можуть допомогти державі у визначенні пріоритетів правової політики [24, с. 9].

Отже, проведення дослідження теорії самоорганізованого суспільства і його зв'язків з сучасною державою для реалізації суспільних інтересів дозволило **підсумувати** наступні позиції.

1. Держава і громадянське суспільство існують одночасно, як одночасно завжди існують духовні й матеріальні потреби людини. Розвинутій державі відповідає розвинуте громадянське суспільство, так само як нерозвинутому громадянському суспільству відповідає нерозвинута держава. При наявності розвинених та ефективних механізмів соціального зворотного зв'язку, їх пріоритету, що забезпечує представництво і вплив на органи державної влади приватних та корпоративних інтересів інституцій громадянського суспільства, можливо засвідчувати існування в конкретній країні демократичного політичного режиму. На противагу цьому, за відсутності або при обмеженому, блокованому зворотному зв'язку, коли домінуюча роль належить прямому впливу на суспільні відносини з боку державного апарату, виникає протилежний йому авторитарний режим.

2. Погоджуючись з професором З. Т. Голенковою можна виділити два специфічних параметри поняття громадянського суспільства: теоретико-аналітичний й нормативний [16, с. 25–26]. У першому значенні воно використовується як теоретична категорія для аналізу й пояснення явищ соціальної реальності. У цьому змісті, громадянське суспільство — категорія, що позначає специфічну сукупність суспільних комунікацій і соціальних зв'язків, інститутів і цінностей, головними суб'єктами яких є: громадянин зі своїми громадянськими правами й громадські (не політичні й не державні) організації: асоціації, об'єднання, суспільні рухи й громадські інститути.

У другій характеристиці громадянське суспільство має переважно статус нормативної концепції, що сприяє мотивації й мобілізації громадян та інших соціальних суб'єктів на розвиток різного змісту і форм громадянської активності [16, с. 25–26]. Цей

показник набуває особливого значення в суспільствах, що перебувають у стані трансформації, тому особливо актуальний для нашого дослідження.

3. У світовій науці сьогодні одержав визнання підхід до громадянського суспільства як до комплексу суспільних відносин, незалежного від держави, але взаємодіючого з нею. Він поєднує у собі [25]:

- добровільно та неупорядковано утворені первинні самоврядні спільноти людей (родина, асоціації, господарські корпорації, громадські організації, професійні, творчі, спортивні, етнічні, релігійні та інші об'єднання);
- сукупність недержавних (неполітичних), економічних, соціальних, духовних, моральних й інших суспільних відносин;
- виробниче й приватне життя людей, їх звичаї, традиції, правила;
- сферу самоврядування вільних індивідів й їхніх організацій, захищену законом від прямого втручання в неї з боку державної влади й політики [25, с. 195].

4. Для громадянського суспільства характерні три особливості. По-перше, наявність безлічі асоціацій або, у більш загальному плані, центрів соціальної активності. У цьому сенсі громадянське суспільство несумісне із авторитарною, єдиновладною державною машиною. По-друге, відносна незалежність цих центрів від влади. У силу своєї здатності до самоорганізації вони заперечують контроль з боку держави. І, по-третє, почуття громадянської відповідальності, а також цивілізоване поведіння й активна громадянська позиція.

5. Держава, як і громадянське суспільство, реалізують ідентичні цілі, досягаючи їх, проте, за допомогою відмінних засобів і форм інституційної дії. При цьому звертаємо увагу на те, що, через структурні та функціональні відмінності державницького і громадянського підходів, варто відмовлятися від визначення чітких кордонів і сфер діяльності та закликати державу до поваги повноважень інститутів громадянського суспільства.

6. Доречне сучасне співвідношення громадянського суспільства з державою може бути охарактеризоване як рівноправна взаємодія. Органи, які представляють державу, здійснюють регулятивно-охоронні функції відносно інституцій громадян-

ського суспільства. За рахунок податків і зборів, внесених у державний бюджет, утримуються державні службовці, які забезпечують поєднання інтересів держави і суспільства та особи, які потребують визнаної суспільством соціальної підтримки. У сфері економіко-фінансових відносин державні й недержавні суб'єкти виступають у якості вільних і рівноправних партнерів-конкурентів, які взаємодіють на підставі принципів ринкової системи господарювання.

7. Сьогодні у світі можна відмітити новий підхід до зв'язків між громадянським суспільством і державою, характеру й специфіки зв'язків між особистостями усередині самого громадянського суспільства. Так, на тлі популярності ліберальних концепцій суспільно-економічного устрою, в умовах кризи інститутів сильної держави, зростає значення громадянського суспільства. Зовнішнім вираженням еволюції системи цінностей і громадянського поведіння повинна стати організація різних суспільних груп у нові громадські утворення, націлені на політизацію інститутів громадянського суспільства, їх орієнтування на самоврядне вирішення питань.

8. У сучасній Україні, як і в інших пострадянських країнах, громадянське суспільство перебуває в стадії формування. За змістом, ступенем розвитку, ще немає такого громадянського суспільства, яке було б адекватно сучасному відкритому й демократичному соціуму, до якого прямує наша держава.

Характеризуючи розвиток українського громадянського суспільства в європейському вимірі, можливо визначити основні його вектори: пріоритет особистості, верховенство права та автономія суспільства. Виразниками інтересів громадянського суспільства є його організації: різноманітні організаційно-правові форми громадських утворень, через які громадяни можуть виразити свої очікування від державної влади та відстояти їх. Розвиток недержавних організацій тотожний розвитку самоорганізованого громадянського суспільства.

## **1.2. Історія становлення та розвитку громадських об'єднань**

Аналізуючи походження і розвиток філантропічного руху, стикаємося не лише з правом, але і з філософією, історією, соціологією та ін. суспільними науками.

Походження громадського руху пов'язане з поняттями «доброчинність», «милосердя», «філантропія», «меценатство», «спонсорство» та ін. [26, с. 50–53]. Для уникнення закидів щодо розгляду історичних засад виключно благодійних організацій у сучасному українському розумінні цих інституцій зазначимо, що, по-перше, саме з розвитку благодійних пожертв почалося історичне становлення громадського руху у загальносвітовому масштабі; по-друге, сучасна українська юридична категорія «благодійні організації» як організації, що чинять благо є невідповідною їх сутності. Робити благо безкорисно — є ознакою і метою усіх недержавних інституцій, що відповідає загальноприйнятій категорії «*pro bono publicum*» (для суспільного блага).

З метою належного аналізу цих понять та їх значення для походження та діяльності різних громадських інституцій проведемо їх дослідження.

В історичній ретроспективі доцільно їх розгляд розпочати з категорії «філантропії». Філантропія — одна із історичних форм допомоги, що позначає фінансову, організаційну чи іншу підтримку, спрямовану на вирішення проблем суспільства своєю підтримкою інновацій і розвитку здатностей людей, щоб вони були здатні самі собі допомогти, а не чекали милостині [26, с. 53].

У наш час явище філантропії з'являється й у зв'язку із соціально відповідальним поведінням підприємницьких суб'єктів (так званих «*corporate citizenship*», «*corporate philanthropy*»).

Меценатство — архаїчна назва підтримки, головним чином, мистецтва й літератури багатими особами без обмеження творчої свободи творців. Подібним до меценатства є спонсорство. Це одна з форм фінансових відносин, що забезпечує підтримку різних видів некомерційної діяльності, звичайно за пропагування імені

спонсора. Спонсорство є новою подобою меценатства, збідненого основою моральності [26, с. 53].

Ключове для дослідження передумов заснування та розвитку громадянського суспільства та його організацій є категорія «доброчинності».

Доброчинність [27] — загальне поняття, що означає різні види діяльності, вмотивовані любов'ю до ближнього й зусиллям допомогти людині, людству, світу, одним словом — нести і примножувати добро.

Поняття слова «доброчинність» у наш час набуває кілька значень:

1) про загальне значення доброчинності ми згадуємо у зв'язку з бажанням робити добро;

2) у християнсько-теологічному розумінні воно представляє любов Бога до людей;

3) найчастіше доброчинність застосовується й розуміється в значенні альтруїстичного поведіння окремих осіб або установ — означає добровільне надання грошей або іншої допомоги нужденним, бідним і хворим людям;

4) у переносному значенні доброчинність може означати й діяльність установи, що добровільно надає кошти з метою їхнього перерозподілу тим, які їх потребують. В англосаксонському світі доброчинними називають взагалі ті установи, які приймають підтримку або її надають (дотації, фонди й інші: charities, charitable giving) [26, с. 50].

Актуальний погляд на структуру доброчинності висловлює М. Крамер — один з тих людей, які регулярно надають кошти на підтримку соціальних ініціатив [26]. Він розрізняє три категорії дарування:

1) суб'єктивне й таке, що впливає з обов'язку (таке пожертвування є проявом лояльності, симпатії, причетності до суспільства; воно значне у своїй масштабності й як правило не адресовано конкретній особі або особам, не вимагає звітування за витрачені кошти й проведені заходи).

2) соціальне — таке дарування мотивується принципом свідомої соціальної підтримки (співробітництво з підприємницькими суб'єктами, формування репутації в громадськості й т. п.).



3) стратегічне — таке дарування намагається вирішити перспективне завдання (проблему) й дарувальник хоче знати результат свого дарування [26, с. 70].

Отже, історично діяльність громадського руху пов'язане із рядом категорій, що значною мірою пов'язані із наданням та одержанням пожертв для суспільного блага. Це характеризує передусім сучасні благодійні організації, проте саме з такої появи благодійності на певному етапі виникли і інші організації громадського сектору. Їх метою стала реалізація соціально важливих ініціатив, у тому числі з використанням наданих ним коштів.

Характеризуючи історичний розвиток інституцій громадянського суспільства, важливо систематизувати його становлення певними часовими проміжками, заснованими на типових характеристиках.

Ми поділяємо у цьому висловлені позиції професорів Дж. Александера [28] та А. Ф. Колодій [29], за незначним уточненням:

1. Період заснування концепції громадянського суспільства. Він охоплює період від кінця XVII століття до 1-ї половини XIX століття, засновується на працях Дж. Локка, А. Фергюссона, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Канта, Г. Ф. Г. Гегеля, А. де Токвіля.

Застосувавши термін “*societas civilitas*» (пізніше: «*civil society*» — громадянське суспільство) для означення нових суспільних порядків, які утверджувались на їхніх очах, ці мислителі започаткували властиве й нинішнім концепціям громадянського суспільства протиставлення суспільства та держави, їх трактування як певного типу антиномії, за допомогою якої суспільна система описується як поділена на дві взаємопов'язані та взаємообумовлені, проте відмінні і, в ідеалі, автономні сфери: політичну і громадську. А. Токвіль започаткував соціокультурний підхід до розуміння громадянського суспільства, що акцентує увагу на моральному та соціопсихологічному впливові мережі громадських асоціацій, зайнятих вирішенням повсякденних “малих” справ. Саме організації громадянського суспільства формують “місцеві і особисті свободи”, створюють необхідне для демократії активне соціальне поле, поширюють дух солідаризму, терпимости та кооперації, а також незалежний громадський контроль за владою [29].

2. Період класової теорії громадянського суспільства, що тривав від середини XIX століття до 2-ї половини XX століття. На основі соціалістичних поглядів та вчень К. Маркса, Ф. Енгельса та В. Леніна у суспільстві загострювалися класові протиріччя та прагнення їх вирішити радикальним шляхом. На практиці це проявляється в загостренні класових суперечностей, у пануванні насильницьких методів розв'язання конфліктів [29].

Період марксистського бачення громадянського суспільства у загальносвітовому масштабі провідних країн світу не мав практичного відображення мирного будівництва, проявлявся як теорія протесту проти влади. Практика ж побудови громадянського суспільства на теренах Радянського Союзу, виходячи з проведених нами досліджень, виявилась неефективною через порушення методологічних основ його існування.

3. Період сучасного громадянського суспільства. Він має часові відмінності у різних державах. У провідних Європейських країнах та у США він продовжується з 2-ї половини XX століття, у пострадянському світі — з останнього десятиліття XX століття. Для цього періоду характерний пошук компромісу між владою та недержавними утвореннями, вирішення гострих класових протиріч, відродження фундаментальних ідей громадянського суспільства у зв'язку з правовою та соціальною державою. Все ж, у окремих державах відбуваються негативні тенденції дискредитації громадянського суспільства і його цілей, противаги інтересам громадян з боку авторитарних та олігархічних режимів. Висловимо припущення, що гальмування на цьому історичному етапі розвитку громадянського суспільства в Україні буде подолане шляхом еволюційного розвитку через поступове усвідомлення загальносвітових концептуальних положень цього явища.

Для аналізу сутності і розкриття передумов побудови громадянського суспільства в нашій державі принципово дослідити історичні передумови розвитку організацій громадського сектору у Старому і Новому світі, на українських землях та у державах, що на них існували.

США із часу свого виникнення завжди являли собою в порівнянні з Європою більш ліберальний і вільний світ [26, с. 61]. У цій країні ситуація щодо громадського руху відрізнялася своїми вихідними позиціями. Кінець XIX століття для США був пе-

ріодом інновацій за яким в першій половині ХХ століття настав швидкий розвиток економіки й політики. Внаслідок цих процесів у руках окремих осіб або їхніх родин були акумульовані великі статки. Такі імена, як Андре Меллон, Генрі Форд, Джон Рокфеллер були символом часу й частина їхнього багатства примножується й дотепер. Що характерно, ці та інші заможні громадяни частину свого капіталу направляли на соціальні, громадські потреби. При цьому у США держава традиційно мінімальним чином опікувалася соціальними послугами і витрачанням на них державної казни. Там звичайною була практика витрачання на потреби освіти, соціального догляду, медицини, коштів, зібраних громадянами певної місцини. Необхідність громадських домовленостей для забезпечення суспільних потреб, бурхливий розвиток економіки, відсутність віковичної психології розподілу на бідних і багатих зумовили особливу ситуацію у громадському секторі, формування його філософських концептуальних засад. Серед них принцип обов'язку заможних громадян підтримувати здібних, але бідних співгромадян, допомагаючи їм розпочати власну справу. Цей постулат описує А. Карнегі, додаючи критику комуністичного і соціалістичного устрою, які вирішують суспільні проблеми шляхом «зрівнялівки» [30, с. 58] та підкреслює старанність й індивідуальну ініціативу, які ведуть до успіху й багатства.

Незважаючи на часи значного впливу держави на суспільні відносини (наприклад, початок ХХ століття), у США важливого значення в усі періоди їх історії набували відносини між громадянами, ініціатива громади, а не воля держави. Пригадаймо причину виникнення США: як протест проти колоніального керування Великобританії, що представляла старий режим «держава понад усе». І тому США були і, сутнісно, залишаються слабкою державою у сенсі розподілу суспільного багатства й втручання в економіку. Навіть нищівна критика США за військові кампанії в Іраку мала за мішень не державу-агресора, а економічні інтереси провідних промислових корпорацій та впливових сімейних кланів (див. напр. [31]). З погляду філантропії, волонтерського руху чи діяльності громадських утворень США і сьогодні перебувають попереду усього світу за чисельністю та організованістю.

У континентальній Європі вплив держави на громадянина був і залишається значним. Його основи були покладені відмираючою системою феодального устрою та монархії, яким на зміну прийшли цінності ліберальних і буржуазних революцій, найзначнішими з яких були Французька, Голландська і Російська. На тлі революційної філософії підкреслювалася ідея соціальної держави [32, с. 4], яка є гуманною до своїх громадян, підтримує їх у здійсненні прав, допомагає у скруті. Кожна держава Європи, залежно від своїх особливих умов і традицій, розвитку науки і культури, розвивала галузь соціальної активності по-своєму. Прусія, Франція, Австро-Угорщина, Російська імперія підсилювали свою бюрократію й реалізували багато соціальних реформ як результат тиску зверху. Як наслідок, існування громадських об'єднань у цих країнах було нестійким, вони залежали від державної волі і сприяли зміцненню держави. Ще більш відсталими економічно і соціально були балканські країни під турецьким владарюванням традиційної мусульманської країни. Однак навіть у таких державах функціонували традиційні елементи підтримки, меценатства й добродійності, пов'язані із церквою, заможними верствами суспільства, а також певною філософією часу.

Розвиток різноманітних форм громадської активності у ХХ столітті в європейських країнах гальмувався також за рахунок могутніх міждержавних конфліктів, передусім Першої та Другої світових війн і протистояння капіталістичного і комуністичного світів. Вони змушували зміцнюватись європейські держави (для протистояння фашистській та комуністичній загрози) та призводили до непевних і непрогнозованих втрат приватного капіталу (грабування єврейського населення фашистами, націоналізація власності в комуністичних країнах). З огляду на пряму залежність громадської ініціативи від цих факторів, до останніх десятиліть минулого століття організації громадського сектору на Європейському континенті не були впливовими.

Подібні описаним вище процесам формування громадянського суспільства відбуваються і на територіях пострадянського простору, зокрема України. Таке ж велике значення у середньовічному філантропічному русі відіграла церква (наприклад, видатний громадський діяч Петро Могила). Так само, як і в Європі,

багато благочинних актів вчинили представники дворянства (наприклад, Костянтин Острозький [33], Гелшка Гулевичівна [34]). Подібно до капіталістичних країн в часи бурхливого розвитку економіки (кінець XIX — початок XX століття) ряд українських промисловців (наприклад, родина Терещенків) проявили себе меценатами: направляли кошти на підтримку, передусім, мистецтва й культури [35, с. 63]. Разом з тим американська ідея фінансової підтримки задля розвитку організацій не була притаманна українським філантропам. Особливими положеннями розвитку громадського сектора на українських землях були протистояння, а не координація зусиль з державним механізмом, а саме Польською і Російською державами.

Другу велику специфічну віху розвитку громадського руху на українській території ознаменувала соціалістична революція 1917 року в Російській імперії і встановлення комуністичного режиму. На перших порах молоде радянське суспільство активізувалося і створило велику кількість організацій, які мали ознаки громадських (добровільність, суспільна спрямованість, самоврядування). Зокрема як приклади можна назвати різного роду творчі спілки («ВАПЛІТЕ», «ГАРТ» тощо [36]), комітети незможних селян [37] та ін. Проте, після такого пробудження громадської ініціативи, якою комуністична влада на перших порах активно користувалася (в часи націоналізації промисловості, експропріації майна заможних осіб), з часом систематично ліквідовувалися прояви незалежних організацій у суспільстві, так само як і елементи філантропії.

З позиції гуманістично-ліберальної західної філософії благочинної діяльності радянська влада була антиподом громадянського суспільства і його проявів. Адже численні громадські утворення (комітети, спілки, фонди), створювалися державою, підтримувалися нею фінансово і діяли на виконання волі керівництва держави, тобто не відповідали принципам благочинної волонтерської діяльності. Так, у ряді країн соціалістичного табору був відомий фонд солідарності. Цей фонд — діяв як громадське об'єднання що акумулює кошти для суспільних цілей. Показовим є те, що суспільними цілями була підтримка дружніх комуністичних режимів у третьому світі, а кошти збиралися значною

мірою у формі обов'язкових (а не добровільних) відрахувань із заробітної плати населення [26, с. 65].

Подібних прикладів можна приводити чимало, концептуальна проблема полягає в тому, що комуністичні уряди підмінювали собою громадянську ініціативу з надання соціальних послуг. Цей факт, попри можливі заперечення, сформував в кінці ХХ століття ситуацію високого ступеню залежності громадськості від держави, придушував індивідуальну ініціативу громадян і змушував в часи пострадянського періоду громадянському суспільству незалежних нових країн створюватися заново.

Важливим фактором історичного і сучасного перетворення суспільства була і залишається церква.

В усі часи церква, незважаючи на релігію, мала декілька провів у суспільному житті:

- 1) освіта, включаючи віровчення й мораль;
- 2) богослужіння й внутрішньоцерковне життя;
- 3) функціонування в суспільстві, спрямоване як усередину церковної громади, так і до широкої громадськості.

Сучасне суспільство розрізняє релігійну й суспільно корисну діяльність церкви, яка притаманна недержавному сектору. Саме тому інколи досить важко знайти точну межу між проповідуванням релігії та соціальною допомогою з боку церковних організацій щодо незаможних, хворих, неповнолітніх.

У світі діяльність релігійних організацій спрямована найчастіше на освіту, культуру, соціальні послуги, охорону здоров'я, захист прав людини й охорону навколишнього середовища [26, с. 72]. У цих галузях церква утворює різні організаційні форми. Крім типових некомерційних організацій, утворених церквами, можна навести приклад релігійних шкіл, університетів, лікарень, профспілок, спортивних клубів або професійних асоціацій. Релігійні об'єднання громадян для своїх основних завдань здійснюють і госпрозрахункову діяльність (видавництва, аптеки) або створюють самостійні підприємницькі суб'єкти (управління майном, лісозаготівлі, торгівлі). У Центральній і Східній Європі здебільшого розвинені релігійні недержавні організації, що діють в галузі доброчинності й надання соціальних послуг, медицини й виховання.

Відношення офіційних церковних інституцій до принципів громадянського суспільства в жодній з країн є неоднозначним. З одного боку церкви позитивно ставляться до демократії, вільного ринку, свободи слова й релігійного віросповідання й у силу своїх можливостей допомагають розвитку демократичних установ. З іншого боку, вони бачать у відкритому, плюралістичному суспільстві погрозу принципам моралі й авторитету церкви [26, с. 72].

Завдяки активній позиції церкви як суспільної інституції, ми можемо виділяти чимало прикладів позитивного її впливу на суспільство. Це і три історичні приклади російського православ'я, коли її православна церква була вирішальним оплотом самодержавства (боротьба з монгольським ханством, повалення царя «Лжедмитрія», захист претендента на престол Петра I); це і підтримка церквами східноєвропейських країн повалення комуністичного ладу наприкінці 80-х років XX століття; це і віковічні наддержавні утворення мусульманських країн Арабії.

Тому слід констатувати, що церква, по-перше, є утворенням, яке впливає на світогляд громадян і виховує їх, формуючи середовище відповідальної волі та високих життєвих цілей, по-друге, незважаючи на позадержавний статус, церква є «державою в державі» зі своїми керівними органами, нормами права і громадянським суспільством, по-третє, якщо активісти громадського сектору й державні діячі будуть співробітничати з релігійними організаціями в інтересах розвитку суспільства, то користь від цього буде спільною.

Сучасний розвиток громадського сектору у світі свідчить про фактичне утворення однойменної економічної галузі (принаймні у США), настільки він є значним. Так, у 1999 році американським громадським фондам належали активи в сумі більше 330 мільярдів доларів і понад 20 мільярдів доларів [26, с. 52] щорічно розподіляються для підтримки освітньої, гуманітарної й культурної діяльності. Для порівняння, доданий Державний бюджет України та Російської федерації на 1999 рік складав 27,5 мільярдів доларів [38; 39], річний державний бюджет України останніх років складає близько 46 мільярдів доларів [40].

Якщо в 1986 році сума благодійних внесків у США становила 83 мільярди доларів, то в 1996 році ці ж стаття витрат складала

більше 150 мільярдів, а в 1999 році — уже 190 мільярдів доларів [26, с. 52]. Це свідчить про те, що благодійність є складовою частиною американської культури й вираженням довіри до окремої особи і його ініціатив. З погляду загального поділу цих засобів впливає, що 43% було призначено церкви й для релігійних цілей, 14% на освіту, 9% — на охорону здоров'я, 9% — на інші послуги, призначені людям, 6% — на мистецтво й культуру, 3% — на охорону навколишнього середовища, 1% — на міжнародні справи й 15% — на інші справи.

Традиційно вищою аніж у Європі є і активність громадян у США. На кінець 1998 року було зареєстровано понад 1 млн. 300 тис. громадських організацій [41].

Європа після нівелювання «комуністичної загрози» намагається поступово відновлювати традиції взаємодопомоги й доброчинності, усвідомлюючи їхню соціальну функцію. І хоча в різних державах відбувається відмінний розвиток цих явищ, але є певні проблемні питання філософії, концептуального усвідомлення позитиву такого способу життя. Уряди європейських країн, особливо посткомуністичних, занадто обережні й не повністю вірять у перспективи громадського сектору. Ці проблеми особливо відчутні на тлі негативних проявів економіки (наприклад, пенсійна криза у Німеччині), моральних та етнічних конфліктів (наприклад, у Франції, Великобританії, колишній Югославії) становлять постійну проблему для держави. В Європі навіть складається незвичний феномен: якщо з приходом до влади у США правої Республіканської партії держава послабляється, а недержавний сектор розвивається, то у Європі з перемогою правих сил (Австрія, Франція) державний вплив на суспільні процеси підвищується.

Останні дослідження свідчать, що кожен третій громадянин у Європейських країнах 34% старше 14 років в тій або іншій формі працює на громадських засадах, витрачаючи на це в середньому п'ять годин на тиждень. В основному 80% з них працюють в організаціях недержавного сектору. У Німеччині було засновано за минулі три десятиліття понад 8 тисяч фондів. Створення фондів підтримувала держава через соціально-правові реформи (сфера організаційної підтримки та сприяння суспільно-корисним організаціям). В той же час народжувалися такі



нові форми, як громадські або міські фонди, в цих організаціях окремі люди об'єднувалися у спілки, щоб взяти на себе вирішення соціально-економічних проблем. З 1990 року для вирішення проблем громадян у Східній Німеччині було засновано взагалі від 80 до 100 тисяч фондів, організацій, спілок для вирішення соціально значущих проблем громадян [42].

Вивчаючи досвід розвинених країн, можна зрозуміти, що громадський сектор у демократичних державах є їхнім партнером. Разом вони забезпечують стабільне функціонування. Наприклад, у Німеччині до середини 1990-х років в некомерційному секторі було охоплено приблизно 2,1 млн. громадян (5% від усіх працюючих). У порівнянні з іншими країнами, громадський сектор у Німеччині за своїм економічним значенням є середнім. Невеликі західноєвропейські країни — Нідерланди, Ірландія, Бельгія виходять у цьому секторі на показник 10%. Сприяє цьому тісне співробітництво між державою і громадянським суспільством майже у всіх сферах діяльності [43].

Проблемами, які потребують залучення до їхнього розв'язання інститутів громадянського суспільства є добродійність, освіта, нові технології, засоби масової інформації, культура, весь спектр гуманітарних відносин тощо. Показовим в цьому відношенні можна вважати досвід Фінляндії. Наприклад, для надання окремих видів послуг або виконання визначених функцій місцеві органи влади часто об'єднуються або започатковують окремі організації. Тут діють 230 об'єднаних влад, які надають послуги з освіти, соціального захисту та охорони здоров'я [44].

Все ж, у порівнянні з посткомуністичною Європою, західноєвропейські країни дедалі частіше показують приклад у розвитку громадянського сектору і філантропічної діяльності. Це можна прослідкувати, наприклад, у зростанні числа грантових пропозицій для українського недержавного сектору саме від організацій з європейською реєстрацією: подібні програми в останні роки ініціюються посольствами ФРН та Нідерландів, шведськими недержавними фондами, ОБСЄ та ін.

Характеризуючи сучасну Україну доцільно констатувати стан відносин влади і громадянського суспільства напередодні її незалежності. В. М. Селіванов та Г. П. Щедрова [45, с. 22–23] оцінюють її так: система радянської державної влади була побудована

на певному спотворенні основних функцій держави. Прагнучи знайти собі масову опору, радянський тоталітаризм навзамін розпорошеного громадянського суспільства формував адекватну своїм потребам соціальну структуру, де головну роль відігравала не особа, особистість, а знеособлений трудовий колектив. Особистість втрачала будь-яку економічну самостійність і права, ставала повністю безоборонною під владним впливом ідеократії і підпадала під її соціальний контроль [45, с. 22]. Одержання влади або здатність впливати на неї становило основу нової соціальної стратифікації, а також; економічних і соціальних привілеїв, що складала основну ознаку нового пануючого класу — партійно-державно-господарської номенклатури. Тоталітаризм в його радянській версії виявив, таким чином, здатність до творення власних форм нової соціальної організації і навзамін атомізованому громадянському суспільству створив суспільство тоталітарне. До 1987–1989 років на території України громадянське суспільство існувало у спотвореній формі підзвітних державі об'єднань громадян, проте їх самоорганізація максимально контролювалася владою [46, с. 2].

Відродження громадянського суспільства на теренах України можна відслідкувати в часи радянської перебудови. З розвалом радянського суспільного і державного устрою перед Україною постало завдання пошуку шляхів іншого засобу функціонування соціуму. Перші спроби прямувати демократичним шляхом та увійти на рівних до європейської і світової спільності довели необхідність трансформації віджилої суспільної системи тоталітарного типу у нове, відкрите демократичне суспільство, функціональні показники якого були б сумісними з вищими цивілізаційними стандартами.

Після занепаду впливу соціалістичної ідеології в 1980–1990 роках моделлю для формування громадянського суспільства в Україні, стали базові рекомендації міжнародних фінансових організацій, які були спрямовані на подолання бідності і поліпшення врядування та відомі за назвою «Вашингтонський консенсус» [47, с. 8]. За експертним висновком Є. В. Бистрицького [46, с. 4], весь активний громадський сектор — неурядові організації, які повсюдно захищають, лобіюють та відстоюють демократичні права та життєво важливі інтереси людей — було створено

коштом іноземних державних та приватних донорів, програм міжнародної допомоги з розвитку. Згодом виявилось, що приватизація державної власності, дерегуляція підприємницької діяльності та ефективний захист права власності не забезпечують легітимного переходу відповідальності за надання соціальних та інших публічно-правових послуг, зокрема, від сфер освіти та охорони здоров'я до бізнесу або громадянського суспільства.

Таким чином, припинення Радянського Союзу означало для українського суспільства втрату ідеології співіснування та центру, який її забезпечував. В умовах відсутності стійкої поміркованої ідеології розвитку демократичного громадянського суспільства і створення правової держави ці процеси відбувалися значною мірою хаотично.

Перший Закон України «Про об'єднання громадян», який регулював діяльність недержавних організацій, набув чинності у 1992 році. За десять років в Україні було зареєстровано більше 40000 таких організацій [48]. Причому, щорічно кількість недержавних організацій в Україні значно зростає. Так, у період 2006–2010 років кількість зареєстрованих громадських інституцій збільшилась з 46682 до понад 63000 [49]. Дослідники вказують і більші кількісні показники. Так, **Н. Чермошенцева** зазначає, що лише у Херсонській області на початок 2010 року діяло понад 11 тисяч громадських об'єднань [50, с. 17], з яких громадських організацій-юридичних осіб, щоправда лише понад 300.

За останніми даними дослідників громадянське суспільство в Україні сьогодні представляють 74,5 тис. громадських організацій, 14,1 тис. благодійних організацій, 28,9 тис. профспілок, понад 20 тис. громадських об'єднань інших організаційно-правових форм [51]. Аналіз їх напрямів діяльності та кола осіб, інтереси яких вони представляють, дозволяє визначити, що понад 70% інституціолізованих громадських об'єднань в Україні ставлять за мету вплив на державну політику, беруть участь у публічному управлінні у різних галузях.

Здавалося б, громадські рухи стають все впливовішими та значимішими. Тим не менш, усі експерти відзначають слабкість та несформованість громадянського суспільства в Україні [52]. Останнім часом помітною, за оцінками дослідників, була діяльність лише 5000–6000 організацій [48].

Бурхливе зростання аналітичних даних щодо діяльності недержавного сектору в Україні відслідковувалося нами у період 2004–2006 років, що було пов'язано, зрозуміло, з подіями «Помаранчевої революції» 2004 року. Проте, поняття «громадянське суспільство» увійшло у вжиток керівників держави лише на короткий період. Незважаючи на чимало досягнень у сфері розвитку недержавних інституцій у цей період передусім щодо взаємодії з органами влади, з часом знівельювалися і їх доступ до державних рішень знизився. Дослідники громадського сектору відзначають протирічиву ситуацію із взаємозв'язків недержавного сектору і економічних структур. З одного боку, для серйозних недержавних інституцій вважається вірним залучати кошти з економічного сектору, з іншого — українська велика економіка є олігархічною та зрощеною з критикованою владою [53]. Наприклад, місцеві благодійні фундації, які співпрацюють з дарувальниками від бізнесу, як правило, відстороняються від безпосередньої допомоги недержавним активістам. Їх легко зрозуміти: за умови підтримки подібних дій українським бізнесом такі бізнес-структури або опиняться під пильною увагою урядовців, або суперечитимуть інтересам власного фінансово-політичного клану [46, с. 4]. Тому більшість національних благодійників підтримує важливі, проте політично безпечні, громадські потреби у сферах охорони здоров'я, культури, освіти.

Тому, характеризуючи історичний аспект становлення сучасного українського громадянського суспільства, висловимо підтримку скептичній позиції Є. В. Бистрицького [46, с. 3]. Жодна провідна політична сила в історії незалежної України досі не запропонувала послідовної стратегії розвитку громадянського суспільства як фундаменту побудови демократії. Жодна з політичних партій, які брали участь в управлінні, не виявила зацікавленості у розробці програми розвитку громадянського суспільства. Дотепер жоден орган управління, за незначним винятком кількох місцевих органів влади, не був здатний налагодити реальний системний діалог з громадянським суспільством.

Аналогічні передумови для становлення громадського сектору мала у 1990-х роках і Російська федерація. Проте історичний розвиток недержавних інституцій у цій країні мав свої особливості. Наведемо кількісні дані, які його характеризують. Кіль-

кість недержавних організацій у Російській федерації на 1 січня 2007 року становить 673 019. У загальній структурі організаційно-правових форм недержавних організацій (за винятком установ) переважають суспільні й релігійні організації (49,9%) і споживчі кооперативи (23,9%), тоді як інші типи представлені значно меншим числом організацій. Найменше число таких структур — серед організацій територіального громадського самоврядування (0,4%). Аналіз структури недержавного сектора за кілька останніх років говорить про те, що частка громадських і релігійних організацій скоротилася, а частка інших форм — фондів, суспільних рухів, автономних некомерційних організацій і некомерційних партнерств зросла, у тому числі у зв'язку зі зміною законодавства [54, с. 11].

Кількість асоціацій і мережевих організацій у різних сферах недержавного сектору також залишається невисокою у порівнянні з іншими країнами. Проте останніми роками в Російській федерації з'явилися мережі й коаліції недержавних організацій, серед яких — Об'єднання юристів недержавних організацій, ряд неформальних асоціацій благодійних недержавних організацій та бізнесових благодійників (такі спроби відзначені в Самарі, Пермі, Іркутську й ряді інших міст) [54, С. 16].

Тенденції щодо обмеження російською владою діяльності недержавних організацій призвели до їх нового типу, що проявився саме останніми роками, орієнтовно з 2005–2008 років. Дуже невелика частина таких об'єднань, розширюючи масштаб своєї діяльності, реєструється (наприклад, щоб забезпечити легітимність у переговорах із владою), проте залишаючись за методами своєї діяльності неформальними, практично вони не мають офісів і штатного персоналу, стабільних джерел фінансування.

Характеризуючи добродійну діяльність як підґрунтя для існування організацій громадянського суспільства відмітимо її концептуальні ознаки у різних суспільно-політичних формаціях.

У часи Древності та Середньовіччя філантропічна діяльність була спрямована на підтримку нужденним, забезпечення мінімальних суспільних потреб («хліба та видовищ»), пожертвування на релігійні потреби чи мистецтво.

З появою капіталізму, добродійна діяльність доповнювала його соціальну сторону. На його ранніх стадіях забезпечувала

різні види соціальних послуг, як, наприклад, освіта (громадські університети, гімназії, сільські школи), охорона здоров'я (громадські лікарні), соціальне забезпечення (соціальні заклади для людей похилого віку, божевільних, притулки). В подальшому ці функції реалізуються через державні кошти або при поєднанні державного і недержавного капіталу. Прикладом, який характеризує такий стан справ є діяльність у Російській імперії Товариства піклувального про тюрми (див. напр. [55]), яке у поєднанні державних коштів і приватного капіталу опікувалося пенітенціарною системою.

Для колективістських доктрин держави добродійна громадська діяльність не є настільки необхідним елементом, її заміняє система соціалістичної держави, яка турбується про проблеми усіх членів суспільства.

У постіндустріальній демократичній державі добродійна громадська діяльність є бажаною, адже вирішує державні завдання і при цьому надає кожній окремій особі можливість самостійно вирішувати питання витрачення власного часу і фінансів.

Отже, сучасний рівень розвитку громадянського суспільства у зв'язку з демократичною державою засновується на самоорганізації громадських утворень, яка утворюється з елементів громадянського суспільства, до яких належать різні інституціональні структури різноманітних організаційно-правових форм.

Загалом можна відзначити, що наскільки держава забезпечує суспільні потреби, настільки менше проявляється ініціатива громадян вирішувати громадські питання самостійно. Якщо ж держава піклується лише про необхідний мінімум, то ці потреби вирішуються взаємодопомогою окремих осіб, об'єднань або підприємств. Чим слабкіше держава, тим сильніше віра в силу окремої особи, чим менше державних стандартів, тим більше існує простору для вільної підтримки в галузі соціальних послуг з боку інших громадян. І тим більший зворотний вплив на державу за надання їм відповідного правового й податкового простору.

З іншого боку, податкові пільги ніколи не були головною рушійною силою громадського сектору. Наприклад, законодавство, що стимулює створення фондів і громадських асоціацій, було прийнято в США лише на зламі шістдесятих-сімдесятих років ХХ століття. З вітчизняного досвіду, про незначний вплив фі-

нансових преференцій на створення і діяльність організацій громадського сектору свідчать дані, наведені керівником ресурсного центру для недержавних організацій «Гурт». Вона висловлює думку, що більшість громадських організацій, які працюють в сучасній Україні ніколи не отримували фінансової підтримки для своєї діяльності. На доведення цієї тези наводиться приклад річної співпраці цього центру з понад 50 організаціями громадського сектору Київської області: лише біля 5 з них коли-небудь отримували гранти, хоча працюють вже декілька років [56].

Проведення історичного аналізу створення і розвитку інституцій громадянського суспільства дозволило нам дійти таких **висновків**:

1. Важливо систематизувати розвиток інституцій громадянського суспільства часовими проміжками, заснованими на типових характеристиках:

1) період заснування концепції громадянського суспільства. Він охоплює період від кінця XVII століття до 1-ї половини XIX століття;

2) період класової теорії громадянського суспільства, що тривав від середини XIX століття до 2-ї половини XX століття;

3) період сучасного громадянського суспільства у провідних країнах світу — з 2-ї половини XX століття;

4) період інтенсифікації відродження громадянського суспільства на пострадянському просторі — з останнього десятиліття XX століття.

2. Характеризуючи добродійну діяльність як підґрунтя для існування організацій громадянського суспільства відмітимо її концептуальні ознаки у різних суспільно-політичних формаціях:

1) у часи Древності та Середньовіччя філантропічна діяльність була спрямована на підтримку нужденним, забезпечення мінімальних суспільних потреб;

2) з появою капіталізму, добродійна діяльність доповнювала його соціальну сторону. На його ранніх стадіях забезпечувала різні види соціальних послуг, як, наприклад, освіта (громадські університети, гімназії, сільські школи), охорона здоров'я (громадські лікарні), соціальне забезпечення;

3) для колективістських доктрин держави добродійна громадська діяльність не є настільки необхідним елементом, її заміняє

система соціалістичної держави, яка турбується про проблеми усіх членів суспільства;

4) у постіндустріальній демократичній державі добродійна громадська діяльність є бажаною, адже вирішує державні завдання і при цьому надає кожній окремій особі можливість самостійно вирішувати питання витрачання власного часу і фінансів.

3. Нами було виділено особливості формування концепції громадянського суспільства і добродійної діяльності у США та Європі:

1) незважаючи на часи значного впливу держави на суспільні відносини (наприклад, початок ХХ століття), у США важливого значення в усі періоди їх історії набували відносини між громадянами, ініціатива громади, а не воля держави;

2) у континентальній Європі вплив держави на громадянина був і залишається значним. На тлі революційної філософії підкреслювалася ідея соціальної держави. Розвиток філантропічної діяльності у ХХ столітті в європейських країнах гальмувався також за рахунок могутніх міждержавних конфліктів, передусім Першої та Другої світових війн і протистояння капіталістичного і комуністичного світів.

4. Порівняльний аналіз загальносвітових та європейських тенденцій функціонування ініціатив громадянського суспільства, вивчення історії України у цьому компоненті дозволило зробити висновок про подібність до інших європейських країн у засадах формування громадянського суспільства та виділити таку українську специфіку:

1) велике значення у середньовічному філантропічному руху відіграла церква, представники дворянства, ряд українських промисловців-меценатів;

2) особливими положеннями розвитку громадського сектора на українських землях були протистояння, а не координація зусиль з державним механізмом, а саме Польською і Російською державами;

3) іншу велику специфічну віху розвитку громадського руху на українській території ознаменувала соціалістична революція 1917 року в Російській імперії і встановлення комуністичного режиму;



4) відродження громадянського суспільства на теренах України можна відслідкувати в часи радянської перебудови;

5) після занепаду впливу соціалістичної ідеології в 1980–1990 роках, моделлю для формування громадянського суспільства в Україні стали базові рекомендації міжнародних фінансових організацій, які були спрямовані на подолання бідності і поліпшення врядування.

5. Підводячи загальний висновок щодо історичного розвитку громадського сектору у загальносвітовому контексті відмітимо важливість характеру державного впливу на суспільні процеси. В індустріальних та ліберальних суспільствах, таких як США, акумуляція капіталу сприяла розвитку філантропії та громадського руху. У Європі процес формування сучасної політики активного громадського сектору відбувався загалом за побудови соціальних держав, причому філантропічний рух функціонував як доповнення сильної держави. На пострадянському просторі громадський рух через об'єктивні складнощі створюється заново і, через бюрократичну державну систему, яка часто використовує традиції держави-попередника, громадський рух часто не доповнює державних зусиль соціального характеру, а протиставляє себе їм.

### **1.3. Наукове обґрунтування понятійно-категоріальної основи діяльності недержавних організацій**

Одне з питань, що залишається актуальним для нашого суспільства протягом тривалого часу, але не вирішується ні представниками державних органів і установ, ані громадськими діячами, є формування єдиного поняття і абrevіатури недержавних організацій в Україні.

Вважаємо це певним упущенням і гадаємо, що наукове дослідження щодо діяльності громадських організацій буде неповним без аналізу такої узагальнюючої категорії.

Створення узагальнюючої категорії для різного роду утворень недержавного сектору є досить складним дослідницьким

завданням з кількох позицій. По-перше, цьому заважають вже застосовувані терміни (зокрема, громадські організації та громадські об'єднання), які, на наш погляд, не є оптимальними. Вони ж, попри різне значення, вживаються у законодавстві як синоніми, хоча, з позиції юридичної техніки, будь-які правові категорії мають бути точними й конкретними. По-друге, в національній науці та практиці без ґрунтовних концептуальних засад було за непринциповими, на наш погляд, ознаками розмежовано такі сутнісно близькі категорії, як громадські та благодійні організації, профспілки та ін. По-третє, утворювана категорія має охоплювати різноманітні прояви організацій громадянського суспільства — від організаційно складних міжнародних організацій, до нелегалізованих утворень типу групи збирачів народних ремесел.

Як зазначалося, це питання переважно залишається поза увагою дослідників. При роботі над підрозділом нами було проаналізовано праці М. Ю. Віхляєва, Є. Є. Додіної, М. Лациби, В. І. Надраги, М. М. Новікова, Д. Ондрушека, Я. Ю. Терещенко, положення філології, у т. ч. зарубіжної, нормативні розробки дотичних категорій.

Хоча в світі вироблене узагальнююче поняття щодо організацій третього сектора: NGO (non-governmental organization — в буквальному перекладі з англійської, неурядові організації, термін було введено в обіг Організацією Об'єднаних Націй у 1945 р.), але крім того зустрічаються чимало інших назв. Як правило вони формуються від статусу чи сутності діяльності організації [26, с. 22–23] (наприклад, МВО/РВО (mutual/public benefit organization) — організації, діяльність яких спрямовано на користь суспільству чи його групам, РО (peoplers organization) — народні організації, РВО (private voluntary organization) — приватні добровільні організації, CSO (civil society organization) — організації громадських об'єднань, NPO/NFPO (not-profit/not-for-profit organization) — неприбуткові (некомерційні) організації, які діють не заради прибутку).

Останні назви, так само як і традиційна NGO визнаються іноземними авторами як найбільш доцільний варіант для назви інституційних утворень громадської активності.

На теренах Східної Європи та пострадянських країн щодо формування узагальнюючої назви організацій, які представляють інтереси громадськості, як вже зазначалося, єдиного підходу немає. Застосовуються різні варіанти, що походять як від статусу організації (громадські об'єднання та об'єднання громадян, громадські організації, благодійні організації, молодіжні організації тощо), так і від інших характеристик. Виходячи з недостатньої розробки цього питання, проведемо аналіз категорій, які претендують на визнання їх основними. Дослідимо як загальноживані, якими на наш погляд, є об'єднання громадян, громадська організація, недержавна/неурядова організація, некомерційна/неприбуткова організація, непідприємницьке товариство, так і менш згадувані у літературі.

Передусім розглянемо мовний аналіз загальних категорій, що утворюють цікавлячі нас словосполучення: “об'єднання” та “організація”.

Об'єднання — 1) ціле, що склалося на основі з'єднання, поєднання чого-небудь; 2) організація людей на основі спільної мети, поглядів, інтересів і т.ін. [57, с. 635].

Об'єднання — 1) організація, суспільство; 2) військове формування, що складається з декількох частин [58, с. 441].

Об'єднання — 1) це з'єднання декількох компаній чи організацій в одну групу; 2) назва компанії, яка включає у себе декілька декілька компаній, організацій, установ [59].

Організація (франц. organisation — від лат. organizo — надаю стрункий вигляд, влаштовую) — 1) це внутрішня впорядкованість, узгодженість, взаємодія більш чи менш диференційованих і автономних частин цілого, що обґрунтовується його побудовою; 2) сукупність процесів чи дій, які ведуть до утворення чи вдосконалення взаємозв'язків між частинами цілого; 3) об'єднання людей, які спільно реалізують програму або мету і діють на основі певних правил і процедур. Організація зазвичай співвідноситься с поняттями структури, системи, управління [60].

Організація — це об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій і т.ін. [57, с. 679].

Організація — 1) складова частина управління, сутність якої заснована на координації дій окремих елементів системи, досягненні взаємної відповідності функціонування її частин; 2) фор-

ма об'єднання людей для їх спільної діяльності в межах певної структури; 3) установа, покликана виконувати задані функції, вирішувати певне коло завдань, наприклад школа, інститут, банк, урядові установи [61].

Організація — 1) спосіб побудови і координації дій окремих елементів системи; 2) форма об'єднання фізичних чи юридичних осіб для їх спільної комерційної або громадської діяльності; 3) установа, що виконує певні функції [62].

Звернімо увагу на співставлення цих категорій у наведених цитатах з Великого тлумачного словника сучасної української мови: організація — це об'єднання, об'єднання — це організація. До речі слово «організовуватися» сутнісно співпадає із словом «об'єднуватися» (словник надає одне із тлумачень цього слова саме у такому сенсі) [57, с. 679].

Сучасний російський енциклопедичний словник взагалі не характеризує категорію «об'єднання» [63].

Якщо аналізувати російські словники кінця XIX- початку XX століття, то вони або не надають окремого тлумачення словам “організація” та “об'єднання” [64], або вживають категорії «об'єднання як процес», «організація» як організація діяльності: спрямування діяльності декількох осіб в єдиному напрямі [65, с. 258; 66, с. 635, 690].

Таке ж нерозмежоване значення слів «об'єднання» і «організація» наводиться у тлумачних виданнях Радянської України [67, с. 494, 739].

Одне з значень слова «організація» — громадське об'єднання [68]. Наводиться також таке словосполучення: громадянам надається право об'єднуватися в громадські організації. Тобто, організація розглядається як відособлене утворення (юридична особа), а об'єднання як процес її утворення.

Помітно, що організація має спільності із терміном «орган». Для лінгвістів дорадянського і радянського періоду було притаманне таке розуміння органу: 1) частина організму, що має спеціальне призначення; 2) державна чи громадська установа, організація (див. напр. [58, с. 458]).

Відзначимо, що у сучасному розумінні суспільних відносин орган асоціюється головним чином з державними завданнями. Це установа, яка виконує певні функції в галузі державного

управління, контролю, нагляду і т.ін. [57, с. 678]. Громадська сутність категорії «орган» сьогодні на науковому рівні не розглядається.

Для продовження аналізу актуальним є дослідження, засноване на аналізі спеціальних словників та енциклопедій — юридичних, бізнесових, фінансових та ін., адже у них розглядаються різні варіанти завершених категорій, що охоплюють роботу недержавних організацій: громадська організація (об'єднання), неформальна організація, комерційна та некомерційна організація тощо.

Громадська організація — добровільне об'єднання громадян, які у встановленому законом порядку об'єдналися на основі спільності їх інтересів для задоволення духовних чи інших нематеріальних потреб [59].

Громадське об'єднання — за законом Російської федерації «Про громадські об'єднання» є добровільним, самоврядним, некомерційним формуванням, що створене за ініціативою громадян, які об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації спільних цілей, вказаних в статуті громадського об'єднання [69].

Громадська організація (за законом Російської федерації «Про громадські об'єднання») — засноване на членстві об'єднання громадян, створене для захисту спільних інтересів і досягнення статутних цілей [69].

Як бачимо у Росії подібна до вітчизняної ситуація, за якою громадська організація і об'єднання громадян за визначеннями індивідуально не ідентифікуються, адже єдина, помітна при мовному аналізі, відмінна ознака: членство, притаманна об'єднанням громадян (політичним) навіть більше, ніж громадським організаціям.

Вітчизняна Юридична енциклопедія визначає громадську організацію і об'єднання громадян як споріднені поняття:

– громадська організація — об'єднання громадян для задоволення і захисту своїх законних прав і свобод, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [70, т. 1, с. 637].

– об'єднання громадян — добровільне громадське формування, утворене на основі єдності інтересів з метою спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [70, т. 4, с. 209].

Звернімо увагу на наведене визначення «громадська організація». Чітко прослідковується, що об'єднання є способом утворення цього суспільного осередку, а назвою його є організація. Отже, фактично, якби не загальна назва національного закону «Про громадські об'єднання», то можливо така категорія і не застосовувалася б як узагальнююча в юридичній практиці та повсякденному житті суспільства.

Заслуговує аналізу приділення уваги автора статті «Об'єднання громадян» у Юридичній енциклопедії, системі об'єднань. Так, Н. П. Гаєвою виділяються три загальні групи: політичні партії, громадські неприбуткові організації (в т.ч. професійні, релігійні організації) та прибуткові (комерційні) об'єднання громадян. З цього можна зробити висновки про принциповість визначення сутності організації від її спрямування на одержання чи ні прибутків. Вважаємо за необхідне його врахувати при формулюванні досліджуваної нами універсальної категорії.

Прийнятною нами є позиція автора статті «Громадська організація» щодо того, що до числа громадських організацій належать: організації для задоволення особистих потреб (спортивні товариства, спілки книголюбів, товариства мисливців і рибалок, гаражні кооперативи тощо), організації для задоволення професійних чи суспільних інтересів (профспілки, національно-культурні, наукові та науково-технічні товариства, творчі спілки, дитячі, молодіжні, жіночі, ветеранські, благодійні організації тощо) [70, т. 1, с. 637]. Хоча цей перелік з точки зору законодавства не є бездоганим (в Україні не надається спеціального статусу, наприклад, для жіночих організацій, для неформалізованих об'єднань типу спілки книголюбів), але його сутність вірна. Попри чітке формулювання Закону України «Про громадські об'єднання», що правовідносини за участю профспілок та інших специфічних організацій громадян не охоплюються цим Законом, але характеристики наведених організацій є ознаками сутності громадських організацій як ширшого поняття.

Важливим для визначення узагальнюючого поняття недержавних утворень в Україні є ознака формального затвердження їх статусу.

Неформальна організація — група осіб, які здійснюють спільну економічну діяльність, не будучи організаційно оформленою структурою, не укладаючи юридичний договір [61]. Тобто, якщо провести аналогію із категоріями соціуму, то неформальною організацією була б група осіб, які проводять спільну (виражаючу групові інтереси) діяльність без проходження процедури легалізації. До таких організацій можна, наприклад, віднести вузівський гурток, за певними винятками — редколегію засобу масової інформації, церковний хор та ін.

Цікаве з позицій сутності громадської організації, є визначення неформальної організації за російським юридичним словником. Це об'єднання двох і більше осіб, які є суб'єктами права. Організація може набути права юридичної особи (у випадку державної реєстрації у встановленому законом порядку). Відсутність прав юридичної особи саме собою не протирічить діяльності організації, якщо при цьому її члени не порушують закон [69].

Останнє формулювання підтверджує світові тенденції неприциповості процедури легалізації для проведення діяльності. Іншими словами легалізація організації має значення для представництва інтересів, для укладення юридичних документів від імені організації, повсякденна ж діяльність недержавної неформальної структури може провадитись за самоврядною домовленістю її членів (учасників).

Проведемо порівняння тлумачень комерційних і некомерційних організацій. До речі, в українській мові можна розглядати синонімічні утворення некомерційні та неприбуткові організації.

Комерційні організації — організації-юридичні особи, що переслідують в якості основної цілі своєї діяльності отримання прибутку [60; 62; 69]

Термін комерційні організації рідше згадується у лінгвістичних працях, ніж їх антонім: некомерційні організації. Некомерційні організації — юридичні особи, які не мають отримання прибутку в якості основної мети своєї діяльності [60], які не розподіляють отриманий прибуток між учасниками [69]. Неприбуткова організація — організація або установа, що не ставить основним завданням своєї діяльності одержання прибутку, і може займатися підприємницькою діяльністю лише в межах статутної необхідності [70, т. 4, с. 148].

Приділення уваги некомерційному характеру діяльності як одній з найбільш важливих характеристик недержавних організацій дозволяє нам зробити висновок про необхідність врахувати цей чинник при утворенні узагальнюючої категорії для організацій громадянського суспільства. Разом з тим, деякі джерела називають категорію некомерційні організації як узагальнююче поняття для усіх недержавних інституцій (наприклад, [71, с. 17]). Вважаємо це необґрунтованою позицією, адже до організацій, що не зорієнтовані на отримання прибутку належать, зокрема, державні установи.

Отже, співставлення змісту основних понять не дає однозначної відповіді щодо вибору більш відповідаючого сутності діяльності недержавних утворень. Практично однаковий зміст категорій «об'єднання» і «організація» дозволяє зазначити або про їх повну тотожність, або про недостатню розробленість їх у тлумачних словниках.

У одному з сучасних російських словників надається досить продумане тлумачення терміну «організація». Це об'єднання людей, які спільно реалізують програму чи мету і діють на основі визначених правил і процедур [72, с. 848].

Як бачимо, останнє формулювання найбільш вірно з наведених характеризує сутність громадських утворень. Відмінності від об'єднання нами вбачаються у тому, що у категорії «об'єднання» не завжди визначена ціль і спільні правила як ознаки об'єднання, організація стрункіша за структурою і метою. Саме мета зумовлює утворення організації, як державної, так і недержавної.

Отже, слово об'єднання є традиційним для української мови, як і для слов'янських загалом. Організація ж має іншомовне походження. Сутність об'єднання — саме процедура, дії; сутність організації — впорядкованість та спільна цілеспрямована діяльність колективу (команди) однодумців.

Загалом для позначення громадських утворень можливо розглядати обидві названі категорії, ми не вбачаємо для цього яких-небудь пересторог мовного чи ідеологічного характеру. Але для формування системності, стрункості понять, пропонуємо вживати термін «об'єднання» для усіх видів громадських утворень політичного, релігійного, соціально-економічного чи іншого харак-



теру. Категорія ж «організація» ближче до локальних утворень, якими є громадські організації різних видів, вона відображає їх самовпорядковану сутність і наявність колективних спільних цілей діяльності.

У науковій літературі з цього приводу поширені терміни «громадська організація» [73; 74], «об'єднання громадян» і «громадське об'єднання» [75], загальне поняття «представники громадськості» [76], інколи дослідники обґрунтовують особливі назви — «інститут добровільних об'єднань громадян» [77].

Окремі автори формулюють визначення, в яких об'єднують ознаки статусу і спрямованості громадських утворень. Так, М. М. Новіков розробив поняття «громадська правозахисна організація» — це добровільне об'єднання людей для захисту своїх конституційних прав і свобод від свавілля держави через здійснення соціального контролю за діяльністю державних органів [77; с. 6].

У практичній діяльності представників громадянського суспільства можна прослідкувати аналогічні тенденції:

1) користування традиційними національними чи іншомовними узагальнюючими категоріями (громадські організації, недержавні організації, НГО, об'єднання громадян (меншою мірою));

2) використання найзагальніших назв, що охоплюють абсолютно усі громадські утворення (організації громадянського суспільства [78, с. 6], громадські утворення, некомерційні організації [79, с. 5] тощо);

3) гіпертрофовано принципове ставлення до законодавчо закріплених термінів в Україні (наприклад, категоричне невизнання спільних ознак громадської та благодійної організації).

Важливе значення має розгляд цього питання у законодавстві України.

При загальному аналізі законодавства нами розглядалися нормативно-правові акти, які містять у тексті слова з коренем від розшукуваних термінів «громадські» та «об'єднання». Такий пошук показує понад 20 тисяч актів законодавства, що свідчить про значний науковий і практичний інтерес визначення у системі юридичних категорій, якими позначається діяльність форм громадської активності. Тому з метою поєднання повноти дослі-

дження і оперативності нами розглядалися акти різної юридичної сили, що регулюють головні сфери суспільного життя.

Також нашою ціллю було прослідкувати формулювання інтересуючих нас понять у нормативно-правових актах, що охоплюють значний часовий проміжок, а також дослідження цього питання у міжнародних актах.

Після розширеного аналізу загального законодавства і визначення основних застосовуваних категорій (єдиної прийнятої не було виявлено), було досліджено спеціальні нормативно-правові акти для формування висновків.

Щодо форм громадської активності зустрічаються різні назви як у загальному законодавстві, так і у спеціальних актах. Ілюструє такий невизначений підхід головне джерело українського права. Статті 36, 37, 42 Конституції України застосовують одночасно терміни «громадські організації» і «об'єднання громадян». Тобто законодавець не виділяє принципової різниці між названими категоріями. Разом з тим можна побачити, що категорія «об'єднання громадян» (громадські об'єднання) подекуди розглядається як тотожне поняття (синонім) громадських організацій або як ширше поняття, що включає також політичні партії, релігійні організації. З іншого боку, «громадська організація» розглядається як узагальнена категорія для інших, неполітичних об'єднань, зокрема профспілок і громадських організацій споживачів (статті 36, 42 Конституції України) [17].

Однією з найбільш задіяних у законодавстві є категорія «громадські організації». Її застосовують Кодекс України про адміністративні правопорушення [80], Бюджетний кодекс України [81], Закони України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [82], “Про господарські товариства” [83] та інші.

У Бюджетному кодексі України не лише обирається об'єднуючий термін “громадські організації”, але і визначається, що до їх числа входять особливі організації інвалідів та молоді, творчі організації, громадські організації культури і мистецтв. Тобто визначається об'єднуючий характер категорії “громадські організації”, до якої входять інші види недержавних організацій.

Іншим претендуючим на першість терміном для охоплення недержавних організацій в Україні є “громадські об'єднання” (об'єднання громадян). Його застосовують Земельний кодекс

України [84], Закони України «Про столицю України — місто-герой Київ [85], «Про вищу освіту» [86], «Про основи містобудування» [87] та інші.

Якщо дослідити застосування категорії «громадські об'єднання» з позицій юридичної техніки, то її використовують у двох випадках: як узагальнююче поняття для організацій третього сектора та як показник, так би мовити, об'єднання об'єднань (синоніми — асоціація, спілка, союз), тобто організації, що включає декілька споріднених утворень.

Ще один варіант застосування юридичної техніки пропонує для розуміння категорії «громадські об'єднання» Господарський кодекс України, статті 94–95 якого називають громадським об'єднанням кооперативи для спільного вирішення різних завдань, тобто комерційно орієнтовані недержавні структури. Інші акти законодавства (напр., Митний кодекс України [88]) вживають словосполучення «підприємницькі об'єднання громадян».

Крім цих прогнозованих варіантів законодавство вживає і інші.

Найбільш загальною категорією, що вживається у законодавстві щодо утворень громадянського суспільства вважаємо термін “представники громадськості” [89]. На аналогічну першість претендує узагальнююче поняття «інститут громадянського суспільства» [90, с. 3], до якого включено громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші легалізовані непідприємницькі товариства і установи.

Своєрідний підхід у справі формулювання узагальнюючого поняття нами відмічено у Цивільному кодексі України, одному з найбільш важливих актів законодавства. У цьому джерелі не обирається єдиний термін, натомість зустрічаються аж три об'єднуючі категорії: «громадські організації» (стаття 314), «об'єднання громадян» (стаття 86) і новий термін «непідприємницькі товариства» (статті 85–86) [91]. Видається, причиною цього був не задум авторів цього документу, а неузгодження позиції значної групи авторів та редакторів документу.

Розробники законодавчих актів інколи припускаються методологічних помилок у аналізованому нами питанні. Так, стаття

14 Закону України “Про електроенергетику” зазначає словосполучення: “політичних партій і рухів та інших громадських організацій” [92]. Тобто громадські організації розглядаються як родове поняття для політичних партій, а це принципово невірна позиція.

Словосполучення “громадські та неприбуткові організації” використовує Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [93]. В такому разі можна припустити, що громадські організації прибуткові. Вважаємо, що законодавець в цьому випадку ототожнював категорії громадські та неприбуткові організації.

У законодавстві можна побачити застосування категорій “громадське об’єднання” та “громадська організація” як тотожних термінів (або ж у різних частинах нормативно-правового акту обираються як узагальнюючі різні терміни). Так, тотожність понять “громадські об’єднання” та “громадські організації” зустрічається у статті 39 Господарського кодексу України. Водночас у статті 112 цього акту родовим поняттям називається “об’єднання громадян”, що включає в себе громадські організації [94]. Подібний підхід виявлено нами у законі України «Про освіту» [95].

У деяких нормативно-правових актах зустрічаються вислови «громадських чи релігійних об’єднань», «громадських об’єднань і політичних партій». Тобто категорія об’єднання громадян не є узагальнюючою для релігійних і політичних організацій [96; 97]. Загалом, на наш погляд це концептуально вірна позиція, хоч вона суперечить чинним положенням Закону України «Про громадські об’єднання».

Принципово необхідно відмежувати від аналізованих нами утворень недержавного сектора не лише політичні і релігійні організації (їх відмінність від громадських організацій не викликає сумнівів у більшості науковців та практиків), але і більш специфічні органи самоорганізації населення, органи громадського самоврядування, громадські ради. Хоча вони мають ряд спільних рис з недержавними організаціями, але це принципово інші за природою утворення структури. Їх можна розглядати як особливий вид об’єднань громадян.

Органи самоорганізації населення — представницькі органи, що створюються за ініціативою частини жителів, які тимчасово

або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста жителів для вирішення спеціальних завдань:

1) створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;

2) задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [98; 93].

Отже, ключовою характеристикою органів самоорганізації населення є територіальний принцип їх утворення: вони діють для вирішення соціально-економічних питань певної територіальної громади.

Органи громадського самоврядування створюються в освітніх закладах [95], у справах дорожнього руху [99]. Закон України “Про освіту” визначає поняття, яке поєднує особливі структури, характерні для освітніх закладів: органи громадського самоврядування. Це збори колективу навчального закладу, конференції районного рівня і Всеукраїнський з’їзд працівників освіти. За нашою концепцією можна вважати ці структури особливим видом громадських утворень. Їх характерна риса — участь працівників, не наділених керівними функціями, в управлінні справами базової організації. У цьому ми вбачаємо певну схожість з профспілками, але з особливостями, що зумовлені завданнями навчальних закладів. Щодо утворень, визначених Законом України “Про дорожній рух”, вважаємо, що назва “органи громадського самоврядування” невірно відображає їх сутність. Адже в основі їх формування лежить територіальний принцип, тому вірніше буде вважати їх видом органів самоорганізації населення та внести зміни до названих актів.

До формувань, які схожі за сутністю на утворення громадського сектора можна віднести громадські ради і колегії державних органів і недержавних підприємницьких структур. Так, громадські ради утворюються у Національній телекомпанії України та Національній радіокомпанії України [96], Міністерстві фінансів України [100], Державній митній службі України [101], Службі безпеки України [102] та інших органах. Якщо органи громадського спрямування у навчальних закладах об’єднують праців-

ників цих закладів для участі в управлінні, то громадські ради також мають певне відношення до управління державними органами: можуть брати участь у визначенні концептуальних засад діяльності. Але їх головне завдання — громадський контроль за рішеннями і діями, що відбуваються в структурі органу державної влади. Відповідно для ефективності і незаангажованості контрольної діяльності в ідеалі до складу громадської ради певного державного органу мають включатися громадські діячі (члени громадських організацій), які спеціалізовано займаються дотичними питаннями.

Отже, хоча ми можемо побачити спільні ознаки громадських організацій та розглянутих органів громадського самоврядування і самоорганізації населення, громадських рад, але їх можна розглядати як особливі неінституціоналізовані види форм громадської активності.

У міжнародних документах не часто вживаються цікавлячі нас словосполучення. У деяких актах застосовується загальний термін «організації». Європейська соціальна хартія [103] вживає словосполучення «право на свободу об'єднання у національні або міжнародні організації». Конвенція про захист прав людини і основних свобод, Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму [104] застосовують термін «неурядові організації». Мінімальні стандартні правила поведінки з в'язнями [105] застосовують категорію неурядові (громадські) організації. Припускаємо, що названий найпопулярніший термін «неурядові організації» застосовується як буквальный переклад найпоширенішого міжнародного терміну NGO (non-governmental organization).

Цікаво дослідити історичні акти, які приймалися за часів Радянського Союзу. Так, за Конституцією УРСР 1978 року [106] найбільше з числа понять, які ми досліджували, зустрічається традиційне «громадські організації». Але фактично на рівні з цією категорією як синоніми згадуються громадські органи і громадські об'єднання. Також у цьому акті як особлива категорія вживається термін «органи громадської самодіяльності».

Закон «Про Державну Народню Раду Української Народньої Республіки» від 12 листопада 1920 року [107] вживає термін гро-

мадські організації та не включає до їх числа політичні організації. Термін «громадські організації» вживається також у Положенні про державний нотаріат Української РСР [108] та інших актах.

Таким чином категорія «об'єднання» для узагальнення організацій громадян у історичних актах практично не вживається, на першість претендує назва «громадська організація».

Найбільш деталізовано розглядаються різного роду громадські утворення у спеціальному законодавстві, базовим актом якого є Закон України «Про громадські об'єднання» [109].

Закон визначає громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Тобто запропоноване поняття громадських об'єднань досить вірно і повно характеризує їх сутність.

Водночас у Законі України «Про громадські об'єднання» зроблено не зовсім вдалу, на наш погляд, з наукових позицій, спробу розмежувати узагальнюючі поняття для громадських утворень. Так, не є громадськими об'єднаннями за цим Законом релігійні організації; непідприємницькі товариства, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; саморегулівні організацій, організації, які здійснюють професійне самоврядування; непідприємницькі товариства (які не є громадськими об'єднаннями), порядок створення і діяльності яких визначається відповідним законодавством. Тобто, слідуючи логіці законодавця за своєю природою ряд громадських утворень некомерційного (непідприємницького) характеру є громадськими об'єднаннями, але такими їх вважати невірно через спеціальні закони, що визначають їх статус.

Тобто, попри те, що визначення утворень громадянського суспільства в Законі України «Про громадські об'єднання» досить вірно розкриває їх сутність, подальші кроки Закону носять скоріше роз'єднуючий характер, призводять до утворення численних законів, що розкривають галузеві особливості сутнісно єдиних

утворень. Так, діяльність добровільних громадських формувань, створених на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод сьогодні регулюється законами «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [110], «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [111], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» [112], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [113], «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [114] та ін.

Ми свідомо не включаємо до названого переліку акти, які визначають діяльність об'єднань, що мають політичний чи релігійний характер діяльності, відносяться до інституту самоврядування. В той же час можна відзначити, що у політичному житті, у вирішенні місцевих проблем в Україні беруть участь і громадські організації. Але їх ключовий внесок в таку діяльність обмежується представництвом і захистом групових інтересів (наприклад, контроль за дотриманням прав у виборчому процесі, при вирішенні питань місцевого значення).

Щоб побачити спільну природу названих утворень громадськості і наблизитись до формування узагальнюючого поняття для цих організацій, пропонуємо розглянути їх визначення у законах.

Громадською організацією є громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, а громадською спілкою — громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи [109].

Організація роботодавців — громадська неприбуткова організація, яка об'єднує роботодавців на засадах добровільності та рівноправності з метою представництва і захисту їх прав та інтересів [112]. Порівняно з визначеннями громадська організація і громадське об'єднання вказано особливі інтереси засновників. За іншими характеристиками (неприбутковість, добровільність, рівноправність учасників) це лише підвид громадських організацій.

Професійна спілка — добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними ін-



тересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) [113]. Мовний аналіз цього поняття дозволяє зробити висновки, подібні до організацій роботодавців (це лише підвид громадських організацій, що захищає особливі групові інтереси, пов'язані з трудовою (навчальною) діяльністю). Більша інституційна визначеність профспілок зумовлена давнішим історичним розвитком і важливістю завдань, що постають перед ними.

Молодіжна (дитяча) громадська організація — об'єднання громадян відповідного віку, метою яких є здійснення діяльності, спрямованої на задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, духовних та інших спільних інтересів [111]. Таким чином ми знову не бачимо принципових ознак, щоб заперечити приналежність цих утворень до числа особливих видів громадських організацій. Про це свідчить навіть їх назва, яку можна буквально переформулювати так: особлива громадська організація, що об'єднує молодь. Між іншим, захищати права дітей і молоді можуть і звичайні громадські організації, чим багато з них успішно займаються.

Благодійна організація — недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення добровільної безкорисливої благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб [110].

Таким чином, аналіз законодавства щодо діяльності громадських утворень дозволив зробити такі висновки щодо визначення їх понятійно-категоріального апарату:

1. У більшості випадків відстоюється вірна позиція, що сутнісно розмежовує громадські організації та політичні й релігійні утворення.

2. Законодавець в цілому розуміє необхідність утворення родового узагальнюючого поняття для форм громадських утворень.

3. Водночас єдиного узагальненого поняття у проаналізованому законодавстві немає.

4. На визнання узагальнюючим поняттям претендують категорії «громадські об'єднання (об'єднання громадян)» і «громадська організація», або ж новоутворені категорії (наприклад непідприємницьке товариство за Цивільним кодексом України).

Можна виявити наступні підходи у розгляді узагальнюючого поняття щодо організацій громадянського суспільства:

1. Різні назви «громадські об'єднання (об'єднання громадян)», «громадські організації» та інші можуть вживатися як синоніми без визначення головної категорії.

2. Традиційний підхід: без будь-якого обґрунтування родовою категорією називаються або громадські організації (у більшості випадків), або громадські об'єднання (об'єднання громадян).

3. Скасований підхід колишнього закону «Про об'єднання громадян». Цей підхід чітко в єдиному акті законодавства не викладений. Він є консолідованим нами на основі аналізу різних актів законодавства і визнаний нами як найбільш досконалий.

4. За останнім варіантом загальною категорією, що охоплює усі форми громадської активності є «громадське об'єднання», яке в широкому розумінні об'єднує політичні організації (партії, рухи та ін.), релігійні організації, органи самоорганізації населення, громадські організації. В свою чергу до числа громадських організацій включаються різні організації, які регулюються окремими законами (благодійні організації, профспілки і творчі спілки, організації інвалідів і споживачів та ін.). За цим підходом можна до числа об'єднань включати і стійкі групи громадян, що не пройшли процедури легалізації згідно законодавства про об'єднання громадян, але мають ознаки громадських утворень (органи самодіяльності, громадські ради, колегіальні дорадчі органи закладів освіти тощо).

Недоліками останнього підходу, які необхідно виправити є:

- по-перше, невідображеність такої позиції в єдиному акті законодавства і деяка неузгодженість з законом «Про громадські об'єднання»;

- по-друге, необхідність подальшої систематизації норм про різні види громадських організацій;

- по-третє, категорія «громадська організація» через вже утвердженість в законодавстві і свідомості людей (в тому числі громадських діячів і науковців) як простий, не родовий вид об'єднань громадян (відмінний, зокрема, від благодійних організацій), має бути дещо переформульована так, щоб водночас не втратити впізнаваності, але змістовно розширитися. Це дасть змогу нарешті подолати невпорядкованість у назвах і системі громадських утворень в нашій державі.

1. Оновлений підхід Закону України «Про громадські об'єднання», за яким узагальнююча категорія для форм недержавних організацій втрачена, натомість колишня така категорія «об'єднання громадян» (у новій редакції «громадські об'єднання») штучно звужена громадськими організаціями та громадськими спілками, різниця між якими лише у незначних відносинах членства.

2. За зазначеним четвертим підходом узагальнююча категорія знаходиться лише у наукових надбаннях та, на наш погляд, нею є «інституції громадянського суспільства» або ж «недержавні інституції (організації)».

Однією з актуальних спроб якісно сформулювати узагальнююче поняття цих структур є підхід, застосований у одній з найбільш неконсервативних енциклопедій: електронній Вікіпедії (Wikipedia) [115]. В її україномовному варіанті вживається термін недержавні неприбуткові організації (ННО). Відзначимо вдалість цієї категорії, адже вона вміщує в собі два основних узагальнюючих компоненти: ознака відсутності державного складника та орієнтованість на діяльність без отримання прибутку і його розподілу для вигоди членів організації. Водночас відзначимо, що ознака недержавності не є однозначною для громадських об'єднань. Адже колективним членом такої організації може бути, наприклад, колектив державної установи, недержавні організації можуть фінансуватися за рахунок державних коштів.

Таким чином, проведення мовного та історичного аналізу, вивчення позицій законотворців, науковців, практиків недержавного сектору з проблематики пошуку узагальнюючого поняття для недержавних інституцій дозволяють зробити такі **висновки**.

1. В українському суспільстві, науковій юридичній та філологічній думці відсутня єдина практика щодо узагальнюючого поняття недержавних організацій в Україні.

2. Вважаємо, що вдалою пропозицією врегулювання описаного питання є вибір такої узагальнюючої категорії, яка, по-перше, принципово розмежує подібні (за логікою законодавства України) категорії «громадські об'єднання (об'єднання громадян)», «громадські організації»; по-друге, чітко відмежує громадські організації від державних органів, підприємницьких структур,

від політичних і релігійних організацій; по-третє, буде більш уніфікована з міжнародною термінологією.

3. Пропонуємо для обрання узагальнюючого поняття громадських утворень в Україні такий термін: невідприємницька громадська організація. Позитивні аспекти цієї назви:

- її аббревіатура (НГО) співпадає з всесвітньо визнаною (NGO), тобто не потребує жодного адаптаційного періоду у громадському секторі в Україні (велика частина учасників громадського руху в повсякденній практиці називають свої організації НГО за світовою аналогією);

- пропонуваній термін відповідає термінології Цивільного кодексу України, розвиваючи його новелу «невідприємницьке товариство»;

- загалом цей термін відповідає найвірнішому сьогодні законодавчому поняттю «громадські організації», що не вимагає вносити зміни в усе законодавство, водночас обрана нова категорія вдосконалює вже згадану і цим нарешті відмежовує її від тої, що вважалася раніше тотожною: «об'єднання громадян (громадські об'єднання)».

4. Аналіз найбільш вдалих законодавчих визначень недержавних невідприємницьких структур, що вірно розкривають їх методологію, дозволив сформулювати таке поняття. Невідприємницька громадська організація — громадське формування, що діє на засадах добровільності та рівноправності для спільної реалізації прав і свобод людини, задоволення й захисту своїх законних інтересів та яке не має на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками.

5. При виборі категорії невідприємницька громадська організація для охоплення організацій громадського сектору в Україні можливо не вносити зміни до усіх актів законодавства, що використовують спірні категорії. Коригування законодавчих основ полягатиме на першому етапі у включенні цього поняття в чинний Закон “Про громадські об'єднання” та виправлення методологічних помилок щодо організацій громадянського суспільства, про які ми наголошували вище. Також в Законі необхідно висвітлити систему недержавних організацій, що дозволить нарешті їх розмежувати. Виправлений Закон України “Про громадські об'єднання” в такому разі слугуватиме як базовий нормативно-

правовий акт для усіх форм громадської активності. Він має або вмістити положення, що висвітлюють особливості усіх недержавних організацій (в такому разі цей документ може бути названий кодексом), або ж включити лише загальні, концептуальні положення недержавного руху (галузеві особливості різних його форм будуть і надалі розкриватися у інших законах).

6. В режимі найбільш узагальнених назв усіх утворень громадянського суспільства, для синонімічного застосування нормальним є застосування понять на кшталт “організації (інститути, формування) громадянського суспільства”, “організації громадського сектору”, “недержавні організації” хоча їх загальність не дозволяє однозначно відрізнити, наприклад, політичну партію, релігійну та громадську організацію. Невдалим є, на наш погляд, застосування з аналогічною метою термінів некомерційні (неприбуткові) організації, неурядові організації, адже вони розкривають лише одну з ключових ознак неприбуткових громадських організацій.

#### **1.4. Міжнародний досвід участі недержавних організацій у публічному управлінні**

Для розвитку національної практики взаємодії суспільних інституцій та державних органів доцільно зосередити увагу на аналізі досвіду іноземних країн. Правозахисна та інша діяльність юридично-спрямованих громадських організацій має загальносвітове поширення. Різні держави тривалий час відпрацьовують організаційні засади започаткування та діяльності недержавних організацій, форми і методи їх співпраці з органами влади, напрями участі у публічному управлінні. Аналіз міжнародного досвіду діяльності невідприємницьких громадських організацій юридичного спрямування дозволяє виділити для поширення в Україні як вдалі практики, так і такі тенденції, що неприйнятні у нашій державі.

Опрацювання нами досвіду іноземних країн доцільно систематизувати шляхом розкриття практики діяльності громадських інституцій юридичного спрямування у країнах пострадянського

простору та інших країнах світу. Розпочати, на наш погляд, доцільно з країн, близьких до нас за суспільним розвитком та ментальністю, — країн пострадянського простору.

У країнах СНД перші паростки інституціоналізації громадянського суспільства на початку 1990-х років були ініційовані за активної позиції іноземних донорських організацій, тому деякі форми недержавних організацій були вибудовані відповідно до західного зразку третього сектора. Однак свою легітимність, свій соціальний капітал ці нові утворення могли сформувати лише з опорою на місцеві громади.

Близько десяти років тому пострадянські держави стали усвідомлювати значення громадських організацій, але від політики невтручання, характерної для 1990-х років, воно перейшло не до співробітництва й підтримки, а до поступового обмеження самоуправління недержавних інституцій, подекуди створюючи негативний імідж недержавних, насамперед, правозахисних організацій [116]. Наприкінці 1990-х — початку 2000-х років спостерігалася руйнація: з одного боку, стійкі організації еволюціонували в напрямку більш демократичної моделі, вони мали потребу в міжнародному визнанні й інтеграції у світові структури. З іншого боку, ті новоутворені активні мережеві структури, які були створені за участю західних донорів, стали зміцнювати свої зв'язки з місцевим самоврядуванням і прагнути до більшої участі у формулюванні національних пріоритетів. Разом з тим, нескінченна кількість локальних інституцій громадянського суспільства, стикнувшись із державним впливом та звужуванням їхніх ініціатив, припинили своє існування, або діють менш організовано. Якщо на Заході громадські рухи й ініційовані громадськістю дослідження спричиняють зміни у соціальній політиці, то в сучасній Росії програмні завдання деяких громадських мереж, наприклад, інвалідів, визначаються державною владою, що формулює політичні визначення групових прав [117, с. 8]. Аналогічні висновки можна зробити і щодо Таджикистану, у якому громадські рухи обмежуються, недержавні організації проходять додаткові реєстраційні процедури та мають обмеження за територіальною ознакою та ознакою членства [118, с. 40]. Узбецький стан справ, порівняно з іншими країнами ще гірший [119]: недержавні правозахисні організації поодинокі, без

налагодженої координації, навіть зареєструвати громадську організацію правозахисного спрямування є проблемою.

Дещо кращою є ситуація із зазначеного питання у Казахстані. Стабільний азійський режим Н. Назарбаєва привів до поступового розвитку недержавних організацій та їх діяльності. Незважаючи на те, що загалом стан справ з правами людини і свободою об'єднань визнається недостатньо якісним, помітні системні кроки до його широкопланового удосконалення на різних рівнях, прийнято Національний план дій в галузі прав людини в Республіці Казахстан на 2009–2012 роки [120].

Досить показово репрезентують сучасний досвід діяльності недержавних організацій у Російській федерації та країнах СНД результати декількох проведених останніми роками досліджень. Нами досліджені опитування, що проводилися з представниками населення, недержавних організацій та органів влади впродовж 2004–2009 років. До їх проведення залучалися дослідницька група «ЦИРКОН», Агентство соціальної інформації, Центр сприяння проведенню досліджень проблем громадянського суспільства «Демос», фонд «Суспільна думка», таджицьке представництво «Christian Aid», міжнародна організація «Аллавида». Матеріали цих досліджень оприлюднені [118; 121; 122; 123; 124].

Отже, у країнах пострадянського простору поінформованість громадян про те, що таке некомерційна, громадська організація і щодо типів подібних організацій залишається незадовільно низкою й незмінною протягом останніх декількох років, незважаючи на кількість публікацій у засобах масової інформації й діяльність суспільних палат і рад різних рівнів, а також більш активну позицію бізнесу щодо взаємодії з такими утвореннями. Так, позитивна оцінка діяльності громадських об'єднань у Таджикистані сьогодні помітно вище рівня поінформованості про них (65 й 42% відповідно) [118, с. 44].

У суспільній думці діяльність недержавних організацій сприймається насамперед як правозахисна. Хоча таке ж число респондентів вважає, що ця діяльність взагалі не помітна й не важлива для більшості громадян. З іншого боку це твердження підтримується тим, що за баченням населення, лише 10% опитаних вважають доцільним правозахист у сучасній Росії.

Відповіді респондентів щодо основного роду занять недержавних організацій у Російській федерації були такі: захищають права громадян (35%); їхня діяльність для більшості громадян не помітна й не важлива (35%); сприяють рішенню гострих соціальних проблем (31%); надають послуги й допомогу тільки членам своєї організації (28%); створюються для рішення окремих завдань, що задовольняють особисті інтереси їхніх керівників (25%); здійснюють незалежний громадський контроль за діяльністю державних органів (21%); здійснюють незалежний громадський контроль над діяльністю бізнесу (17%) [121].

Оцінюючи рівень соціальної активності росіян слід відмітити, що у спадок від радянського соціального укладу російське суспільство отримало такий рівень громадської активності, за яким дотепер характерна не культура участі у суспільних процесах, а пасивна, або суб'єктивна, політична культура. При ній люди орієнтуються в основному на результати політичної системи, тобто чекають від держави забезпечення їхньої освіти, працевлаштування, добробуту, безпеки в обмін на політичну лояльність до керівництва [125; 126]. Дослідження останніх років дещо змінюють ці аспекти: за рік на добровільну безоплатну роботу з місця проживання середньостатистичний громадянин витрачає близько 15 годин на рік, а на діяльність у громадських та інших недержавних організаціях — приблизно 20 годин на рік, причому кожного третього до цього примушували на роботі. Загалом переважна більшість розуміє потребу витратити власний час на суспільні потреби. Вважаємо це певним симбіозом радянської громадської активності та пострадянського індивідуалізму: люди згодні, щоб їх залучали до праці на суспільне благо, проте особисто її організувати не особливо бажають.

Сьогодні, зокрема у Росії, відбулося збільшення фінансування діяльності недержавних організацій з боку держави. Причому фінансування діяльності збільшилося не тільки на федеральному рівні, але й у більшості регіонів продовжилася практика надання засобів у вигляді муніципального гранту або замовлення, а також залучення недержавних організацій для виконання різного роду робіт на оплатній основі [121, с. 20]. Однак тематика, що підтримують російські добродійники, залишається досить вузькою — діти, освіта, здоров'я, спорт. Це не зовсім збігається з очікуван-



нями громадян, але сприймається ними й державою краще, ніж якби російські донори підтримували екологію або правозахист.

Неурядові організації сучасних пострадянських країн традиційно беруть на себе частину турбот у галузі освіти, виховання, охорони здоров'я, просвітництва [127]. Найбільш розвинутою галуззю інтересів громадського сектору у Росії стала соціальна сфера, де некомерційні організації обслуговують до 30 мільйонів громадян щорічно, знімаючи значний тягар з держбюджету й будучи, по суті, лідерами соціальної реформи [128]. Головними сферами діяльності недержавних організацій у Росії є освіта й наука (32%), культура й спорт (27%), а також охорона здоров'я й робота профспілок і професійних організацій.

Сприйняття недержавних організацій як таких, що здатні здійснювати незалежний контроль за діяльністю бізнесу й держави, у баченні російських громадян викликає скоріше заперечення, ніж підтримку. При цьому кількість респондентів, які не визначилися у цих питаннях, становить ледве більше половини опитаних (52% й 51% відповідно). Практично кожен п'ятий росіянин (21%) вважає, що недержавні організації не вступають у контакти із владою. На думку лише 13% респондентів недержавні організації захищають інтереси громадян перед органами влади. За оцінками експертів, найбільш інтенсивна взаємодія органів влади й недержавних організацій відбувається на рівні місцевого самоврядування, адже вони стають тут реальними партнерами органів місцевого самоврядування в рішенні питань місцевого значення. Так, за результатами дослідження, близько 80% опитаних недержавних організацій часто (65%) або іноді (21%) взаємодіють із органами місцевого самоврядування; з регіональними органами влади часто взаємодіють 62% недержавних організацій, а з федеральними — тільки 42% опитаних. 49% опитаних представників влади, у свою чергу, повідомили, що часто взаємодіють із недержавними організаціями, ще 34% — іноді, і лише 1% завагалися з відповіддю [121, с. 22]. Так само, 62% респондентів із числа держслужбовців Таджикистану відзначили, що їхнє відомство взаємодіє із громадськими об'єднаннями [118, с. 44; 124, с. 90]. Соціальне партнерство сприймається респондентами, як співробітництво у вирішенні проблем освіти, охорони здоров'я, створення робочих місць.

Характеризуючи напрями діяльності недержавних організацій юридичного спрямування в пострадянських країнах, виділимо такі з них:

- організації в галузі захисту прав пацієнтів;
- організації захисту трудових прав та профспілки [129; 130, с. 35];
- природоохоронні правозахисні організації [121, с. 38; 124, с. 105–106];
- організації громадянського суспільства в галузі протидії ксенофобії, у справах протидії торгівлі людьми та захисту прав мігрантів [131, с. 160; 132, с. 73];
- організації юридичного спрямування в галузі освіти й науки [121, с. 41; 297; 124, с. 95–96; 133, с. 12–13; 118, с. 42];
- громадські інституції у сфері забезпечення гендерної рівності [134, с. 39; 124, с. 106–107] та інші.

Кількість некомерційних організацій у Російській федерації на 1 січня 2007 року становила 673 019 [121, с. 11]. У загальній структурі організаційно-правових форм недержавних організацій (за винятком установ) переважають суспільні й релігійні організації (49,9%) і споживчі кооперативи (23,9%), тоді як інші типи представлені значно меншим числом утворень. Найменше число таких структур — серед організацій територіального громадського самоврядування (0,4%). Аналіз структури некомерційного сектору за кілька останніх років говорить про те, що частка громадських і релігійних організацій скоротилася, а частка інших форм — фондів, суспільних рухів, автономних некомерційних організацій і некомерційних партнерств зросла, у тому числі у зв'язку зі зміною законодавства [121, с. 11]. На січень 2009 року в Таджикистані було зареєстровано лише 1 723 громадських організацій, при цьому у 2007 році до прийняття спеціалізованого закону їх було більше 3 130 [118, с. 41].

Кількість асоціацій і мережних організацій у різних сферах недержавного сектору також залишається невисокою у порівнянні з іншими країнами. Проте останніми роками в Російській федерації з'явилися мережі й коаліції недержавних організацій, серед яких — Об'єднання юристів недержавних організацій, ряд неформальних асоціацій благодійних недержавних організацій.

цій та бізнесових благодійників (такі спроби відзначені в Самарі, Пермі, Іркутську й ряді інших міст) [121, с. 16].

Тенденції щодо обмеження російською владою діяльності недержавних організацій призвели до їх нового типу, що проявився саме останніми роками, орієнтовно з 2005–2008 років. Дуже невелика частина таких об'єднань, розширюючи масштаб своєї діяльності, реєструється (наприклад, щоб забезпечити легітимність у переговорах із владою), проте залишаючись за методами своєї діяльності неформальними, практично вони не мають офісів і штатного персоналу, стабільних джерел фінансування.

Як зазначають російські дослідники П. Романов та О. Ярська-Смірнова [135, с. 9], із середини першого десятиліття 2000-х років на хвилі локальних протестів спостерігається виразний ріст консолідації недержавних організацій, новий підйом громадської активності, що стимулюється соціальними проблемами міст і недоліками соціальної політики. Виникають численні об'єднання, що не реєструються — неформальні співтовариства, самоорганізація яких пов'язана не з політичною діяльністю, а з наміром вирішувати конкретні соціальні проблеми [121, с. 24–25].

Основні сфери, щодо яких найбільш активно діють «неформали»:

- житлова сфера (обмеження прав на приватизацію, надання й соціальне наймання житла, перешкоди при організації товариств власників житла, необґрунтованість тарифів на житлово-комунальні послуги, пайовики, ущільнювальна забудова тощо);

- екологія (вирубка міських зелених масивів, розміщення екологічно шкідливих виробництв, складування сміття й промислових відходів і т. п.);

- порушення прав автомобілістів;

- захист прав інвалідів й, зокрема, дітей-інвалідів;

- опіка над дітьми-сиротами й дітьми з неблагополучних родин;

- допомога самотнім людям похилого віку;

- робота з мігрантами [121].

Характеризуючи сегмент молодіжного правозахисного руху у сучасній Росії, дослідниця О. Л. Омельченко [136] конста-

тує недостатній рівень розвитку молодіжних організацій, які діють у загальному розумінні активності правозахисту.

Через ряд складностей організаційного та психологічного характеру, молодіжний правозахисний рух у сучасній Росії має ознаки, з одного боку, невисокого розвитку таких форм активності як захист прав людини, пропагування соціально-бажаної правової поведінки та взаємодії держави та громадянського суспільства, з іншого боку, стають популярними і розвинутими форми соціальної активності громадсько-політичного спрямування. Наводяться різноманітні дані проурядових формальних молодіжних структур [137] та їх антиподів — як правило, неформальних груп, які виражають або антиурядові позиції (наприклад, проти спецсигналів на владних автомобілях), або антисоціальні (рухи неонацистів, анархістів тощо).

Характеризуючи активізацію діяльності недержавних організацій молоді, можливо акцентувати реалізацію різних освітніх проектів, у тому числі в царині екології, розвитку толерантності, боротьби із соціальними хворобами (алкоголізмом, наркоманією, девіантною поведінкою тощо) [138]. Так, серед провідних напрямків правопросвітницької роботи в Таджикистані недержавні організації називають співвідношення церкви й суспільства, права на суспільну ініціативу, права жінок і дітей, раціональне використання ресурсів та екологічні права [124, с. 95–96; 133, с. 12–13].

Розкриваючи питання правового захисту й правової просвіти в освітянській спільноті доцільно виокремити мережу юридичних клінік вищих навчальних закладів. Саме ці структури уособлюють громадську сутність якості юридичної освіти та надання безоплатних послуг населенню. Сьогодні у Росії діють більше 200 юридичних клінік [139; 140; 141]. Деякі російські виші створили мережу безкоштовної юридичної допомоги, відкривши юридичні клініки в різних містах.

Дослідники відзначають позитивні приклади адвокати-кампаній громадських організацій. Так, в 2004–2006 роках рядом таджицьких громадських організацій були ініційовані зміни в законодавчому урегулюванні й реальному забезпеченні прав дітей-інвалідів, в 2003 році організацією «РУШД» були проведені комплексні заходи щодо забезпечення майнових прав жі-

нок, громадські організації займають активну позицію в сфері виборчих прав [124, с. 96–98].

Як приклад місцево-орієнтованих ініціатив у Таджикистані приводиться будівництво мостів і доріг, інших комунікацій [124, с. 92–94]. Цікавим досвідом таджицьких громадських організацій є підтримка інституціоналізованими організаціями менш розвинених співтовариств (так званих «сільських» організацій) [124, с. 93–94]. При цьому перші здійснюють комунікацію з донорами й органами влади, другі займаються виявленням проблем і потреб місцевої громади.

Загалом, характеризуючи розвиток інститутів громадянського суспільства у країнах пострадянського простору, доцільно навести твердження російського дослідника А. Ю. Сунгурова. Він зазначає, що середовище громадського сектору є ядром, основною частиною громадянського суспільства, зокрема тому, що в цьому співтоваристві найбільшою мірою зберігся сьогодні пріоритет моральних цінностей. Можна сподіватися також, що саме звідси реальні моральні стандарти поширяться на інші частини суспільства — політичне співтовариство (у вигляді побудови моральної політики) і економічне співтовариство (у вигляді нової етики бізнесу або корпоративної моралі) [125].

Проте, вочевидь можна зробити загальний висновок, що відсутність у органів влади більшості пострадянських країн волі й політичної культури вибудовувати взаємодію з багатополярним громадським суспільством, а також недостатня загальна консолідація соціальних рухів приведуть до обмеження діалогу. Так, уже сьогодні підсилюється конкуренція між старими й новими об'єднаннями, у результаті виграють ті, хто має більше символічних ресурсів і досвід взаємодії з владними інститутами.

Для дослідження ролі недержавних організацій у формуванні пріоритетів та здійсненні публічного управління важливо дослідити не лише позицію пострадянських країн, але також і стан справ у провідних країнах світу та країнах, що розвиваються. Причому, внаслідок деяких висновків, зроблених нами у підрозділах 1.1. та 1.2. (американські організації громадського сектору значно активніші у державній політиці за своїх європейських колег), у цьому підрозділі для нас показовішим був досвід діяльності недержавних організацій у Сполучених Штатах Америки.

Тому, стан справ у європейських країнах та країнах третього світу нами висвітлений у меншій мірі та у зв'язку з виявленими американськими тенденціями.

Сполучені Штати Америки є однією з провідних держав у галузі забезпечення прав людини й правозахисної діяльності. Право на об'єднання та захист своїх інтересів, вільне вираження поглядів та протестів, незалежність судової системи є визнаними в США пріоритетами державної політики. Проте і у цій державі ситуація із недержавним правозахистом залишається складною: помітні та значні успіхи в одних галузях правового захисту межують із загостренням проблем в інших.

Досліджуючи сучасну історію правозахисного руху у Сполучених Штатах Америки можна прослідкувати її початок, як і в інших провідних країнах світу, з прийняття у 1948 році Загальної декларації прав людини.

Протягом першої половини 20-го століття Сполучені Штати Америки були активним прихильником створення універсальної системи прав людини. Проте, незважаючи на початкову підтримку, в 1950-і — 1960-ті роки США припинили участь, а в деяких випадках, показали неприйняття новоствореної міжнародної системи прав людини. Зовнішня політика США не завжди поважає права людини, так само як внутрішня політика уряду, за свідченням експертів, не в повній мірі гарантує права людини, зокрема в економічній і соціальних сферах. Сполучені Штати Америки не ратифікували ряд основних договорів з прав людини. Навіть ратифікуючи міжнародні стандарти з прав людини, Сполучені Штати Америки подекуди залишають за ними формулювання «частково», «за виключенням національного законодавства» [142, с. 29]. Це зумовлює наявність особливої американської моделі правозахисної практики та створює підґрунтя для активізації роботи громадського сектору юридичного спрямування.

Практичний досвід діяльності недержавних організацій юридичного спрямування у загальносвітовому вимірі нами буде розкрито за таким алгоритмом: спочатку розкриємо напрями діяльності таких інституцій, далі будуть охарактеризовані актуальні для України приклади діяльності громадських організацій.

Отже, основними проблемами, якими сьогодні опікуються правозахисні інституції в США, як свідчить аналіз їх діяльності [143; 144] є:

- проблеми підкupu посадових осіб та «легальної» корупції;
- свобода слова та втручання в приватне життя;
- перевищення повноважень співробітниками поліції та інших силових структур;
- права ув'язнених і наявність смертної кари;
- ксенофобія, права нелегальних мігрантів;
- проблеми із захистом соціальних прав;
- порушення прав людини в результаті воєнних дій (останніми роками США активно втручаються у військові конфлікти, це основна причина загострення цієї проблеми у внутрішньо мирній державі);
- права сексуальних меншин.

Характеризуючи сучасну картину діяльності громадських організацій Європи, можливо систематизувати їх напрями роботи у такій класифікації [145; 146; 147; 148]:

- захист від ксенофобного поводження;
- права народу ромів;
- захист прав мігрантів та протидія торгівлі людьми;
- права людей з обмеженими можливостями та розумовими здатностями;
- гендерні права, права дитини та захист від домашнього насильства;
- протидія бідності, безпритульності та реалізація інших соціально-економічних прав;
- права людини у галузі охорони здоров'я та права осіб літнього віку;
- реалізація прав на безпечне природне середовище;
- протидія корупції органів влади;
- прозорість поліції та інших силових структур, зокрема спрямованість на суспільні інтереси, захист від протизаконного насильства чи іншого порушення прав, захист права на приватність, гуманізацію кримінального законодавства, додержання прав людини під час протидії тероризму;
- судова реформа, спрямована на незалежність суддів, протидію судової корупції та тяганини;

- свобода засобів комунікації та вираження поглядів.

Характеризуючи сучасні практики правозахисних громадських організацій у США та інших розвинутих країнах можна виділити декілька основних тенденцій їх діяльності.

Причиною їх виникнення часто є конкретне системне обмеження прав людини, що зумовлює потребу об'єднатися та висунути свої вимоги. Наприклад, Флоридська коаліція працівників сільського господарства-вихідців з країн центральної Америки (The Coalition of Immokalee Workers (CIW)) виникла внаслідок порушень трудових прав таких працівників та, за свідченням учасників, через фактично рабське дискримінаційне ставлення до умов та оплати їх праці [149]. Досить часто недержавні організації у США та Канаді заснуються на єдності інтересів певної національної категорії населення. Так, поширеними є громадські організації, які об'єднують євреїв за походженням [150]. Єврейські організації активно працюють у галузі протидії ксенофобії та захисту прав на свободу віросповідання.

Зразком ефективної правозахисної діяльності американських недержавних організацій є Гавайський центр прав інвалідів (The Hawaii Disability Rights Center) [151]. Для забезпечення інвалідам прав на вільне пересування та користування суспільними благами ця організація практикує надсилання до керівництва та власників різних структур, відповідальних за конкретні об'єкти інфраструктури листів-попереджень із роз'ясненням законодавчих норм цієї тематики. В разі не реагування на лист юристи організації звертаються до суду.

Правозахисні громадські організації у провідних країнах світу займаються і захистом прав жертв кримінальних злочинів, співпрацюючи у цьому із державними правоохоронними органами. Вони часто є одними з перших інституцій, які фіксують порушення прав людини. На загальносвітовому рівні вони, як правило, документують порушення, привертають до них увагу суспільства і державних органів. За свідченням фахівців, саме до представників недержавних організацій звертаються жертви порушень прав в першу чергу, оскільки довіряють їм більше, ніж державним інституціям; саме недержавні організації краще знають ситуацію, що призвела до конкретних порушень. Основними формами реагування недержавних організацій на кримінальні



злочини у США є: аналіз основних способів вчинення злочинів, публікація доповідей та іншої інформації про порушення прав людини, повідомлення компетентних державних органів, моніторинг ефективності діяльності правоохоронних органів і судів, роз'яснення державного правозахисного механізму постраждалим громадам та особам, безпосередня комунікація з постраждалими, виявлення свідків та одержання їх згоди на дачу свідчень, консультування потерпілих та їх представництво у суді та перед державними органами [152, с. 4–5].

Разом з тим, участь громадських правозахисників у протидії злочинним проявам обмежується кількома факторами: більшість активістів та навіть юристів недержавних організацій недостатньо юридично компетентні порівняно з персоналом правоохоронних органів чи суду; представникам недержавних організацій важко додержуватися етичності та безпристрасності.

Прикладом ефективних коаліцій недержавних організацій та системного вирішення групи прав людини є діяльність Чиказького Хартленд Альянсу з людський потреб і прав (Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights) [153]. Ця організація визначила своєю метою системну турботу про права бідноти та соціально незахищених верств населення. Для таких осіб нею надається широке коло послуг, в тому числі житло, медична, психологічна та юридична допомога, професійна підготовка та перекваліфікація. До своїх ініціатив ця організація змогла залучити 1100 фізичних осіб та 180 організацій та релігійних громад, широке коло органів влади штату Іллінойс.

Недержавні організації у США сигналізують інститутам держави та громадянського суспільства про системні порушення прав людини та пропонують спільну діяльність з їх ефективного вирішення. Так, Американський центр житлових прав і виселення (The USA Division of the Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE-USA) проявив особливу активність після системних порушень житлових прав колишніх мешканців м. Новий Орлеан після вимушеного переселення близько 400 тис. осіб внаслідок стихійного лиха — урагану «Катріна» у 2006 році [154]. За ініціативою названої організації державні органи змінили підходи до реалізації прав вимушених мігрантів.

У цій же галузі, але за дещо іншими формами працює Програма соціального обслуговування і прав людини Св. Стефана (St. Stephen's Human Services Human Rights Program) [155]. Її здобутками, інтересними для правозахисної громадськості, є просвітництво і пропаганда за участю ресурсів державних органів штату Міннесота, розробка і лобювання законотворчих ініціатив для осіб, які не мають постійного житла.

Розглядаючи поширені напрями діяльності австралійських недержавних організацій, нами відмічається тенденція, що виділяє цю країну з-поміж інших: серед форм діяльності важливе значення займає правоосвітня (просвітня) діяльність. Цільовими групами є переважно молодь та жінки [156, с. 7–8; 157; 158, с. 24].

Дослідження австралійських громадських організацій показало, що вони мають інтерес до участі у реалізації державної політики та управління, проте, як вони самі зазначають, рівень кваліфікації їх членів не завжди дозволяє ефективно працювати у цих напрямках [158, с. 23]. Інша корисна австралійська практика, доречна для удосконалення методів діяльності українських недержавних організацій, це поступова спеціалізація: організація розпочинає з надання послуг громаді, поступово переходить до навчання представників громади та їх розвитку як самостійних правозахисників.

Ефективно організовані австралійські недержавні організації практикують навчання свого персоналу та волонтерів, проводять прикладні дослідження у галузі прав людини [159].

Характеризуючи недержавні організації, що спеціалізуються на захисту екологічних прав, можливо помітити тенденцію до їх інтернаціонального статусу. Так, ефективно працюють у Південній та Центральній Америці недержавні організації з США: «Справедливість Землі» (Earthjustice), Центр міжнародного екологічного права (CIEL), Міжнародна організація прав Землі (ERI) та ін. Американська дослідниця Дж. Кассель вважає таку діяльність взірцем для європейських держав [160].

Актуальним орієнтиром високоорганізованої структури світового рівня є Американська асоціація юристів (American Bar Association). Ця організація є не лише формальним об'єднанням юридичної спільноти у США, вона координує широке коло форм

(від правової освіти і професійної етики, до правозахисту і дослідницьких програм) і напрямів діяльності (переважно систематизованих за галузями права) [161]. Важливим є реальне долучення представників цієї організації до усіх сфер діяльності юридичної професії, зокрема оцінювання якості підготовки юристів. У кожному напрямі діяльності зазначена інституція має значне коло організацій-партнерів. Наприклад, лише у галузі підготовки юристів це: Асоціація американських юридичних факультетів (Association of American Law Schools) [162], Асоціація юридичної клінічної освіти (Clinical Legal Education Association) [163], Асоціація правової просвіти (Street Law, Inc.) [164] та інші.

Аналізуючи організаційні засади діяльності невідприємницьких громадських організацій у загальносвітовому масштабі, можна виявити тенденцію до посилення державного контролю за громадськими організаціями у розвинених країнах: США, Канаді та ряді країн Євросоюзу після 2006 року [165].

Незважаючи на Декларацію Комітету Міністрів Ради Європи про дії щодо посилення захисту правозахисників і підтримки їхньої діяльності від 6 лютого 2008 року [166], певні складності у започаткуванні чи діяльності недержавних організацій можливо відмітити у ряді країн Європи. Стало складніше захищати права мігрантів у Франції, Іспанії та Ірландії, протидіяти ксенофобії за національною чи релігійною ознакою у Греції та Туреччині, захищати об'єкти культурної спадщини у прибалтійських країнах [167, с. 24–27].

Приблизно в один час такі ж вимоги (зазначення керівних осіб, показ фінансових потоків) були поставлені, як зазначено вище, у Росії, Таджикистані, Білорусі, аналогічні тенденції помітні і у країнах третього світу, переважно Азії та Африки. Проте якщо у країнах СНД, країнах Азії та Африки це було зумовлено питаннями зменшення впливу з-за кордону, то у розвинених державах Європи та Америки основною причиною була протидія тероризму.

Тому, ці проблеми країн Європи та Америки не можуть слугувати прикладом для прихильників обмеження прав недержавних інституцій в Україні. Так, наприклад, у Ірландії визнається проблемою складнощі із віднесенням будь-яких витрат на правозахисну діяльність до неоподаткованої [166], до таких «проблем»

нашому суспільству ще довго рости. Разом з тим, ефективного поєднання прозорості та обмеження прав людини на об'єднання у жодній з цих країн до сьогодні не було знайдено, що дозволяє Україні обирати, рівнятися на Азію чи Європу.

Розглядаючи сучасні адміністративно-правові засади діяльності недержавних організацій у країнах третього світу можливо побачити аналогічні складнощі у відносинах з органами влади [168, с. 4–6].

Незважаючи на існування норм про свободу об'єднання у законодавстві Китаю та Таїланду, реальне виконання обов'язку реєстрації у державних органах дозволяє владним інститутам фактично безпричинно відмовляти небажаним організаціям. Прикладом того, що неефективні правові межі протидіють ефективній діяльності громадських організацій, є Ефіопія. Сучасний закон цієї країни про благодійні та громадські організації одночасно порушує декілька базових принципів їх функціонування: створення спеціального державного органу контролю суперечить положенням про межу державного впливу на недержавний сектор; можливість поліції на власний розсуд проводити розслідування недержавних організацій означає розгляд цих інституцій як потенційно злочинних; обмеження напрямів діяльності, можливість представників держави звільнити керівництво громадської організації, вимоги щодо витрачання фінансів є порушенням принципу демократичного управління, організаційної та фінансової самостійності [169].

Проте, аналогічні норми у законодавстві Бангладеш та Непалу під тиском громадськості були скасовані, практика діяльності громадських організацій у Бангладеш, Болівії, Буркіна Фасо, Замбії та Малі останніми роками свідчить про ефективну взаємодію влади та громадянського суспільства [167, с. 12].

Характеризуючи форми та методи правозахисної діяльності недержавних організацій, можливо зазначити, що це можуть бути як загально поширені методи роботи, так і спеціальні, що враховують залежно від специфіки діяльності, якою займається організація.

Аналіз джерельної бази [170; 171; 172] та практики громадського сектору дозволяє визначити такі напрями і форми діяльності недержавних організацій юридичного спрямування:

1. Формування готовності людей до реалізації прав, тобто підвищення здатності власників прав вимагати їх дотримання уповноваженими органами та іншими суб'єктами правовідносин шляхом надання їм відповідних інструментів, ресурсів і навичок. Цей напрям роботи може бути зорієнтований як на роботу з молоддю, так і на навчання дорослих.

Формами такої діяльності можуть бути:

- участь та сприяння у професійній юридичній освіті;
- розробка освітніх програм щодо реалізації конкретних прав людини;
- проведення тренінгів для заінтересованих осіб щодо напрацювання основних алгоритмів реалізації прав;
- створення простого у використанні інструментарію самостійного апелювання щодо реалізації прав;
- створення інтернет-ресурсів, друкованих бюлетенів з якісною інформацією про права людини;
- розробка і поширення спеціалізованих навчальних фільмів;
- проведення публічних дискусій та інших ефективних методів правопросвітнього навчання;
- забезпечення ефективного навчання у сфері прав людини іншими державними і недержавними організаціями.

2. Контроль та інформування суспільства і держави про стан справ включає збір, перевірку, та оприлюднення інформації про дотримання стандартів прав людини.

Цей напрям роботи налічує такі форми:

- збір даних і формування аналітичних матеріалів з конкретних питань суспільного значення, під особливою увагою як правило знаходяться державні органи, такі як поліція, місця виконання покарання, органи організації виборів, тощо;
- підготовка та оприлюднення альтернативних доповідей про стан справ з конкретними правами людини;
- збір свідчень від осіб, які постраждали від порушень прав людини для інформування публічної адміністрації та громадськості.

3. Сприяння правовій реформі та інша дослідницька діяльність передбачає удосконалення законодавства та практики його виконання у галузі прав людини.

Формами такої діяльності є:

- наукові та прикладні дослідження проблем чинного законодавства та розробка шляхів їх виправлення;
- лобіювання згаданих нормотворчих ініціатив серед представників органів законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування;
- громадське пропагування якісних нових законів про захист прав людини.

4. Удосконалення управління на загальнодержавному та місцевому рівнях з метою поліпшення співпраці з громадськістю та підзвітності влади.

Формами такої діяльності є:

- робота у спільних комісіях із розгляду питань суспільного значення;
- напрацювання та пропагування позитивного досвіду співпраці органів влади, бізнесу та громадських організацій;
- співпраця з правозастосовними органами у забезпеченні юридично вірної їх діяльності.

5. Захист прав людини у юрисдикційних органах з метою поширення прецедентної практики та розвитку підзвітності у діяльності органів влади.

Цей напрям роботи включає:

- діяльність із надання юридичної допомоги та безпосереднього представництва у судах та інших юрисдикційних органах національного та міжнародного рівнів;
- публічне висвітлення негативу щодо діяльності некомпетентних та корумпованих посадовців для їх виведення з владних органів.

6. Формування мереж та коаліцій має на меті згуртування зусиль суспільних інституцій для ефективнішої участі у публічному управлінні.

Ця діяльність передбачає пошук та обмін інформацією про напрями роботи для поєднання однодумців, планування, анонсування та координацію спільних акцій та кампаній у галузі прав людини. Для цієї діяльності активно застосовуються соціальні інтернет-мережі.

7. Безпосереднє надання послуг для соціально незахищених верств населення.

Ця діяльність є ключовим напрямом роботи недержавних організацій у світі. Ефективно працюючі сервісні організації турбуються про кількість та розширення сфер надання послуг (юридична, психологічна допомога, медичні послуги тощо), їх кваліфікованість, доступність для населення [172, с. 80–90].

Проведення дослідження стану розвитку громадських інституцій у світі дозволяє розділити **висновкові** положення залежно від того, розкривається ситуація у країнах сталої демократії чи країнах з пострадянського простору.

Щодо пострадянських країн відмітимо наступні тенденції.

1. Правозахисні організації у країнах пострадянського простору зайняли певну нішу в інфраструктурі захисту прав і свобод людини.

2. Головні віхи історичного розвитку недержавного сектору країн СНД в більшості відповідають досвіду пострадянської Росії — швидкий ріст кількості організацій в першому десятилітті незалежності, у тому числі, за підтримкою іноземних донорів, зниження обсягу міжнародної допомоги в період 1999–2006 та криза багатьох невеликих об'єднань через ускладнені законодавчі основи діяльності у 2006–2009 роках. У зв'язку з розширенням так званої «суверенної (керованої) демократії» посилюється тиск на ті недержавні організації, які одержують підтримку закордонних фондів: їх життєздатність знаходиться у руках влади та власного самоуправління.

3. Симптоматичними проявами сучасного викривленого дзеркала російського громадянського суспільства, за свідченнями громадських діячів є новоутворені підконтрольні владі громадські структури — Громадський форум, Громадська палата, фонди, інститути та інші організації, за допомогою яких проводяться конкурси й розподіляється бюджетне фінансування [173, с. 10; 174]. В той же час, західний зразок взаємодії влади і громадськості полягає у прозорому наданні фінансових ресурсів на конкурсних умовах та під контролем територіальної громади. Відмітимо для об'єктивності, що фінансування недержавних інституцій з місцевих бюджетів за російським зразком є позитивним кроком розвитку та інституціоналізації громадянського суспільства, до якого Україна ще не дійшла.

4. Формалізовані й неформалізовані структури громадянсько-го суспільства в пострадянських країнах поки ще слабо структуровані й не утворюють потужне суспільне середовище. Не досить якісною є взаємодія громадських інституцій між собою, низький доступ до взаємно важливої інформації. Діяльність громадських об'єднань нестійка, залежить від зовнішнього фінансування, спостерігається нестача професійних і спеціальних знань в галузі організаційного менеджменту.

5. Характеризуючи сутність діяльності недержавних організацій юридичного спрямування в Російській Федерації та країнах СНД відмітимо, що вони, як правило, є постачальниками нових ідей (особливо на регіональному й муніципальному рівні), що дозволяє їм пропонувати владі нестандартні шляхи вирішення суспільних проблем [175]. Саме недержавні організації більшою мірою звертають увагу на необхідність профілактики проблем у соціальній сфері й реалізують власні локальні проекти, стимулюють представників органів влади до обговорення необхідності профілактики проблем у соціальній сфері.

6. Недержавні організації у країнах пострадянського простору переважно надають адресну підтримку найбільш нужденних (осіб літнього віку, малозабезпечених, бездомних тощо), розробляють інноваційні види соціальних послуг і допомоги, особливо там, де держава не здатна діяти в силу бюджетних обмежень або не встигає реагувати на виклики часу (біженці, ВІЛ-СНІД, домашнє насильство, наркоманія, безпритульність, підліткова злочинність і бездоглядність тощо). Надання консультацій, особливо юридичних, поряд з навчальною й видавничою діяльністю найбільш часто зустрічаються як види діяльності недержавних організацій. Недержавні організації забезпечують доступ до цільових аудиторій, роз'яснюючи населенню й окремим громадянам та групам можливості одержання тих або інших соціальних послуг, зокрема, через навчання, консультування, видання інструкцій, методичних посібників і буклетів. Стає усе більше розповсюдженою технологія «диспетчеризації», коли недержавні організації не самі роблять послуги, а забезпечують громадян інформацією про те, де й на яких умовах вони можуть одержати соціальні послуги в державних і недержавних установах [121, с. 33].



7. Через намагання впливати на молодь у пострадянських країнах використовуються яскраві і не завжди коректні форми залучення до своєї діяльності, що робить розуміння молодіжної соціальної активності неповноцінним, приховує прогресивні форми і напрями роботи молодіжного правозахисту, які, на наш погляд, могли б мати активніше поширення. Одним із таких прикладів якісного розвитку російської правозахисної молоді може слугувати рух юридичних клінік вищих навчальних закладів.

8. У цілому недержавні організації — постачальники соціальних послуг, демонструють значне коло пропозицій при негарантованій якості, невміння правильно встановлювати ціну за послугу, слабкий контроль й облік діяльності.

Підводячи підсумок діяльності недержавних інституцій юридичного спрямування у різних країнах світу слід відзначити такі **висновкові** позиції, відмінні від пострадянських реалій.

1. Саме їх ініціативи та активна позиція сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму та забезпечення прав людини від ізоляційної політики авторитарних держав періоду Холодної війни. Ці досягнення не є одномоментними, вони ефективні лише у довгостроковій перспективі. Цей досвід має бути взятий до уваги молодими пострадянськими державами, передусім Україною.

2. Участь громадських правозахисників у протидії злочинним проявам у суспільстві та у ряді інших напрямів діяльності обмежується кількома факторами, характерними для загальносвітового спектру: більшість активістів та навіть юристів недержавних організацій недостатньо юридично компетентні порівняно з персоналом правоохоронних органів чи суду; представникам недержавних організацій важко додержуватися етичності та безпристрасності.

3. Розглядаючи поширені напрями діяльності австралійських недержавних організацій, відмічається інтересна тенденція, що виділяє цю країну з-поміж інших: серед форм діяльності важливе значення займає правоосвітня (просвітня) діяльність. Інша корисна австралійська практика, доречна для удосконалення методів діяльності українських недержавних організацій, це поступова спеціалізація: організація розпочинає з надання по-

слуг громаді, поступово переходить до навчання представників громади та їх розвитку як самостійних правозахисників.

4. Аналіз джерельної бази та практики дозволяє визначити такі напрями і форми діяльності недержавних організацій юридичного спрямування: 1) формування готовності людей до реалізації прав; 2) контроль та інформування суспільства і держави про стан справ, що включає збір, перевірку та оприлюднення інформації про дотримання стандартів прав людини; 3) сприяння правовій реформі та інша дослідницька діяльність; 4) удосконалення управління на загальнодержавному та місцевому рівнях з метою поліпшення співпраці з громадськістю та підзвітності влади; 5) захист прав людини у юрисдикційних органах з метою поширення прецедентної практики та розвитку підзвітності у діяльності органів влади; 6) формування мереж та коаліцій, що має на меті згуртування зусиль суспільних інституцій для ефективнішої участі у публічному управлінні; 7) безпосереднє надання послуг для соціально незахищених верств населення.

## **Висновки до першого розділу**

1. Держава і громадянське суспільство існують одночасно. При наявності розвинених та ефективних механізмів соціального зворотного зв'язку, їх пріоритету, що забезпечує представництво і вплив на органи державної влади приватних та корпоративних інтересів інституцій громадянського суспільства, можливо засвідчувати існування в конкретній країні демократичного політичного режиму.

2. Для громадянського суспільства характерні три особливості. По-перше, наявність безлічі асоціацій або, у більш загальному плані, центрів соціальної активності. У цьому сенсі громадянське суспільство несумісне із авторитарною, єдиновладною державною машиною. По-друге, відносна незалежність цих центрів від влади. У силу своєї здатності до самоорганізації вони заперечують контроль з боку держави. І, по-третє, почуття громадянської

відповідальності, а також цивілізоване поведження й активна громадянська позиція.

3. У сучасній Україні, як і в інших пострадянських країнах громадянське суспільство перебуває в стадії формування. За змістом, ступенем розвитку ще немає такого громадянського суспільства, яке було б адекватно сучасному відкритому й демократичному соціуму, до якого прямує наша держава.

Характеризуючи розвиток українського громадянського суспільства в європейському вимірі, можливо визначити основні його вектори: пріоритет особистості, верховенство права та автономія суспільства. Виразниками інтересів громадянського суспільства є його організації: різноманітні організаційно-правові форми громадських утворень, через які громадяни можуть виразити свої очікування від державної влади та відстояти їх. Розвиток недержавних організацій тотожний розвитку самоорганізованого громадянського суспільства.

4. Сьогодні у світі можна відмітити новий підхід до зв'язків між громадянським суспільством і державою, характеру й специфіки зв'язків між особистостями усередині самого громадянського суспільства. Так, на тлі популярності ліберальних концепцій суспільно-економічного устрою в умовах кризи інститутів сильної держави зростає значення громадянського суспільства. Зовнішнім вираженням еволюції системи цінностей і громадянського поведження повинна стати організація різних суспільних груп у нові громадські утворення, націлені на політизацію інститутів громадянського суспільства, їх орієнтування на самоврядне вирішення питань.

5. Нами систематизовано розвиток інституцій громадянського суспільства часовими проміжками, заснованими на типових характеристиках:

1) період заснування концепції громадянського суспільства. Він охоплює період від кінця XVII століття до 1-ї половини XIX століття;

2) період класової теорії громадянського суспільства, що тривав від середини XIX століття до 2-ї половини XX століття;

3) період сучасного громадянського суспільства у провідних країнах світу — з 2-ї половини XX століття;

4) період інтенсифікації відродження громадянського суспільства на пострадянському просторі — з останнього десятиліття ХХ століття.

6. Характеризуючи добродійну діяльність як підґрунтя для існування організацій громадянського суспільства відмітимо її концептуальні ознаки у різних суспільно-політичних формаціях:

1) у часи Древності та Середньовіччя філантропічна діяльність була спрямована на підтримку нужденним, забезпечення мінімальних суспільних потреб;

2) з появою капіталізму, добродійна діяльність доповнювала його соціальну сторону. На його ранніх стадіях забезпечувала різні види соціальних послуг, як, наприклад, освіта (громадські університети, гімназії, сільські школи), охорона здоров'я (громадські лікарні), соціальне забезпечення;

3) для колективістських доктрин держави добродійна громадська діяльність не є настільки необхідним елементом, її заміняє система соціалістичної держави, яка турбується про проблеми усіх членів суспільства;

4) у постіндустріальній демократичній державі добродійна громадська діяльність є бажаною, адже вирішує державні завдання і при цьому надає кожній окремій особі можливість самостійно вирішувати питання витрачення власного часу і фінансів.

7. Порівняльний аналіз загальносвітових та європейських тенденцій функціонування ініціатив громадянського суспільства, вивчення історії України у цьому компоненті дозволило зробити висновок про подібність до інших європейських країн у засадах формування громадянського суспільства та виділити таку українську специфіку:

1) велике значення у середньовічному філантропічному руху відіграла церква, представники дворянства, ряд українських промисловців;

2) особливими положеннями розвитку громадського сектора на українських землях були протистояння, а не координація зусиль з державним механізмом, а саме Польською і Російською державами;

3) іншу велику специфічну віху розвитку громадського руху на українській території ознаменувала соціалістична революція

1917 року в Російській імперії і встановлення комуністичного режиму;

4) відродження громадянського суспільства на теренах України можна відслідкувати в часи радянської перебудови;

5) після занепаду впливу соціалістичної ідеології в 1980–1990 роках моделлю для формування громадянського суспільства в Україні, стали базові рекомендації міжнародних фінансових організацій, які були спрямовані на подолання бідності і поліпшення врядування.

8. В українському суспільстві, науковій юридичній та філологічній думці відсутня єдина практика щодо узагальнюючого поняття недержавних організацій в Україні. Вважаємо, що вдалою пропозицією врегулювання описаного питання є вибір такої узагальнюючої категорії, яка, по-перше, принципово сформулює систему розмежувань подібних (за логікою законодавства України) категорій «громадські об'єднання (об'єднання громадян)», «громадські організації»; по-друге, чітко відмежує громадські організації від державних органів, підприємницьких структур, від політичних і релігійних організацій; по-третє, буде більш уніфікований з міжнародною термінологією.

9. Пропонуємо для обрання узагальнюючого поняття громадських утворень в Україні такий термін: *непідприємницька громадська організація*. *Непідприємницька громадська організація* — громадське формування, що діє на засадах добровільності та рівноправності для спільної реалізації прав і свобод людини, задоволення й захисту своїх законних інтересів та яке не має на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Позитивні аспекти цієї назви:

1) її аббревіатура (НГО) співпадає з всесвітньо визнаною (NGO), тобто не потребує жодного адаптаційного періоду у громадському секторі в Україні (велика частина учасників громадського руху в повсякденній практиці називають свої організації НГО за світовою аналогією);

2) пропонуваній термін відповідає термінології Цивільного кодексу України, розвиваючи його новелу «непідприємницьке товариство»;

3) загалом цей термін відповідає законодавчому поняттю «громадські організації», що не вимагає вносити зміни в усе законо-

давство, водночас обрана нова категорія вдосконалює вже згадану і цим нарешті відмежовує її від тої, що вважалася раніше тотожною: «громадські об'єднання».

10. Вивчення іноземного досвіду діяльності недержавних інституцій дозволяє стверджувати, що ініціативи та активна позиція недержавних інституцій сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму та забезпечення прав людини. Ці досягнення не є одномоментними, вони ефективні лише у довгостроковій перспективі. Участь громадських правозахисників у протидії злочинним проявам у суспільстві та у ряді інших напрямів діяльності обмежується кількома факторами, характерними для загальносвітового спектру: більшість активістів та навіть юристів недержавних організацій недостатньо юридично компетентні порівняно з персоналом правоохоронних органів чи суду; представникам недержавних організацій важко додержуватися етичності та безпристрасності.

11. Аналіз практики діяльності громадського сектора іноземних країн дозволяє визначити такі напрями і форми діяльності юридичного спрямування: 1) формування готовності людей до реалізації прав; 2) контроль та інформування суспільства і держави про стан справ включає збір, перевірку, та оприлюднення інформації про дотримання стандартів прав людини; 3) сприяння правовій реформі та інша дослідницька діяльність; 4) удосконалення управління на загальнодержавному та місцевому рівнях з метою поліпшення співпраці з громадськістю та підзвітності влади; 5) захист прав людини у юрисдикційних органах з метою поширення прецедентної практики та розвитку підзвітності у діяльності органів влади; 6) формування мереж та коаліцій має на меті згуртування зусиль суспільних інституцій для ефективнішої участі у публічному управлінні; 7) безпосереднє надання послуг для соціально незахищених верств населення.

Наукові положення першого розділу знайшли відображення у ряді фахових статей автора [176; 177; 178; 179; 180].

# РОЗДІЛ 2

## **АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЮРИДИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ ТА ЇХ ВЗАЄМОДІЯ З ПУБЛІЧНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ**

### **2.1. Класифікація недержавних організацій юридичного спрямування**

До системи суб'єктів громадянського суспільства відносять: громадські організації, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, благодійні організації, релігійні організації, органи самоорганізації населення, молодіжні асоціації, організації споживачів тощо [181, с.3; 182, с.13].

Погоджуючись з позицією В. Д. Новохацького [183, с. 9], вважаємо, що усі суб'єкти, які входять до структури громадянського суспільства, мають схожі риси. Це, у першу чергу, схожа організаційна структура, відділення від держави, відмова від розподілу прибутку на свою користь, повна самостійність у рішенні всіх питань життєдіяльності, добровільність внесків та ін.

Як одна зі складових громадянського суспільства, недержавні організації мають низку специфічних ознак, що дозволяють виокремити з їх числа юридично спрямовані організації. Такими ознаками є: орієнтування на громадські інтереси та громадську думку [184], правовий характер діяльності, використання громадської ініціативи, існування заради інтересів суспільства, вирішення суспільних проблем у конкретних регіонах та ін.

Ці ознаки, на нашу думку, притаманні таким видам громадських утворень як: громадські організації, благодійні організації, професійні спілки, громадські формування охорони громадського порядку, юридичні клініки вищих навчальних закладів тощо.

Відповідно до чинного законодавства метою діяльності громадських організацій є, у першу чергу, захист інтересів людини та суспільства [109; 113; 185; 186; 110], тоді як інші громадські формування (політичні і релігійні організації, торгово-промислові палати, третейські суди, асоціації органів місцевого самоврядування, адвокатські об'єднання) хоча і відносяться до недержавного сектору та мають ряд спільних рис з недержавними організаціями, але це принципово інші за природою утворення структури.

Існуюча нині багатоманітність організаційно-правових форм, реалізація ними різних напрямів та форм діяльності вимагає систематизувати їх на різні класифікаційні групи. Така класифікація дозволить не лише ефективніше розуміти діяльність недержавних організацій, але і, також, виокремити з їх числа інституції, що мають юридичне спрямування діяльності.

Завдяки узагальненню організацій громадського сектору юридичного спрямування та їх класифікації нами буде вирішено наступні завдання:

- впорядкування та облік організацій [187, с. 9–10];
- отримання загальної уяви про існуючу мережу організацій громадського сектору [187, с. 9–10];
- визначення найбільш розвинених форм суспільної активності громадських формувань [187, с. 9–10];
- визначення загального в різних організаціях та зведення їх до певних класів чи типів [188, с. 6];



- проведення більш детальної характеристики та оцінки діяльності організацій;
- визначення особливостей організацій та побудови ефективного механізму взаємодії їх з державними органами [189, с. 10];
- систематизація та вироблення єдиної стратегії діяльності організацій.

Для якісної класифікації наведемо, спочатку, оглядовий аналіз загальних класифікацій тих організацій недержавного сектору, які були висвітлені раніше вітчизняними та зарубіжними науковцями, а також представниками громадської спільноти.

Якщо звернутися до зарубіжних джерел [190; 191, с. 10–11], серед недержавних організацій можна виділити такі організації як: благодійні, національні, культурні, молодіжні, правозахисні, профспілкові, наукові, спортивні, професійні асоціації, організації, що представляють інтереси певної галузі промисловості або надають соціальні послуги та ін.

Європейські дослідники [182, с. 13] сходяться на думці щодо важливості розподілу недержавних організацій на:

- організації-соціальні партнери ринку праці (профспілки та федерації роботодавців),
- організації, що представляють соціальні та економічні інтереси у широкому сенсі (організації споживачів),
- громадські організації,
- організації на рівні громади, через які громадяни можуть брати участь у житті громади (молодіжні асоціації чи об'єднання батьків) тощо.

Проте, такі класифікації мають основний недолік — відсутність критеріїв класифікації організацій.

Класифікацію неурядових організацій за різними критеріями ми можемо побачити в роботі В. Д. Новохацького [183, с. 11–12], який спробував поділити такі організації на:

1) організації, чиї фокусні групи складають самі їх члени:

- “неурядові організації взаємодопомоги” (поєднують людей за принципом загального лиха або проблеми),
- “неурядові організації клубного типу” (включають різноманітні групи самовдосконалення, клуби за інтересами);

2) організації націлені на рішення проблем, безпосередньо не пов'язаних з життєвими інтересами самих їх членів:

- “неурядові організації соціальної спрямованості” та благодійні організації (орієнтовані на вирішення людських, гуманітарно-соціальних проблем),

- неурядові організації «екологічної спрямованості» (захист навколишнього середовища в широкому сенсі);

3) “інфраструктурні” організації (для сприяння діяльності інших неурядових організацій в самому широкому плані);

4) правозахисні організації:

- організації традиційного типу,

- організації громадянського контролю (здійснюють нагляд за діяльністю виконавчої влади, за дотриманням запропонованої законом процедури в ході виборчих кампаній та самих виборів).

По-іншому класифікує недержавні організації Н. М. Дорошева [192, с. 16–17], виділяючи за цілями діяльності існування членських (для задоволення потреб членів організації) та сервісних організацій (для надання послуг організаціям та клієнтам — не членам організації). Окрім цього, за змістом діяльності недержавні організації вона поділяє на: правозахисні, соціальні, наукові, освітні та ін.

Н. Б. Метьолкіна [193, с. 71–72], класифікуючи недержавні інституції, робить акцент на організаціях, які мають на меті розв’язання соціальних проблем та діють у різних формах: групи само- та взаємодопомоги, організації, що надають допомогу певним групам клієнтів, групи, створені для лобювання, групи, які мають за мету медичні та соціальні дослідження, посередницькі організації, створені для координації діяльності інших груп та забезпечення їх ресурсами.

На відміну Н. Б. Метьолкіної, Я. Ю. Терещенко [194, с. 6] підходить до класифікації недержавних інституцій за критерієм організаційно-правової форми, поділяючи їх на: фонди, асоціації (спілки), благодійні організації. Це, на нашу думку, є не зовсім вдалим розподілом, тому що класифікація за організаційно-правовою формою передбачає класифікацію організацій за внутрішньою структурою, а не за напрямками діяльності.

При створенні та реєстрації недержавних організацій засновники зобов’язані вказувати в установчих документах їх територіальний статус та наявність осередків [195, с. 17]. Завдяки та-

кому критерію виділяють: місцеві, всеукраїнські та міжнародні громадські організації [196, с. 30].

Ще одним, майже не згадуваним у інших класифікаціях критерієм є “ресурсоспроможність організації”, за яким класифікує неурядові організації В.І. Пащенко [188, с. 8–9]. За цим критерієм відбувається розподіл організацій відповідно до джерела їх фінансування: праця волонтерів, внески членів організації, приватні пожертвування, зовнішнє фінансування, надходження від власної економічної діяльності тощо.

Найбільше уваги науковцями було приділено такому критерію класифікації недержавних організацій як напрями діяльності, які характеризують сутність та призначення організації.

Нами опрацьовано різні підходи до диференціації громадських об'єднань за напрямками діяльності. Наприклад, Є.Є. Додіна [73, с. 14] та О.В. Мусатова [197, с. 258] виділяють напрями діяльності організацій за суб'єктами: жіночі, молодіжні, благодійні, піклувальні, добродійні, правозахисні організації.

Доповнює перелік напрямів діяльності таких організацій Л. Сідельник [198, с. 12], додаючи наступні види діяльності: захист прав та інтересів окремих соціальних груп людей, лобювання, проведення тренінгів та надання консультацій, просвіта та поширення інформації для населення, вирішення соціальних питань тощо.

По іншому бачить класифікацію недержавних організацій В.М. Кравчук [189], здійснюючи, на нашу думку, скоріше не класифікацію за напрямками, а поділ відповідно до сфери діяльності організацій:

- 1) права людини;
- 2) професійна діяльність;
- 3) поліпшення соціально-економічного становища країни;
- 4) сім'я та діти;
- 5) захист здоров'я населення та навколишнього середовища;
- 6) освіта;
- 7) культура [189, с. 87].

Детальніше розкриває таку класифікацію недержавних організацій І. Л. Лойко [199], називаючи її при цьому класифікацією за критерієм спрямованості:

- професійні (профспілки, асоціації фермерів);
- економічні (об'єднання підприємців, банкірів, роботодавців);
- конфесійні (церкви, релігійні общини, об'єднання миян);
- культурологічні та просвітницькі;
- творчі (об'єднання артистів, письменників, художників);
- спортивно-туристські та оздоровчі;
- наукові та науково-технічні;
- оборонні;
- національно-культурні;
- екологічні [199, с. 165].

Серед більш деталізованих класифікацій можна згадати класифікації О. М. Ващук та С. Л. Лисенкова. Так, О. М. Ващук [187] серед загальних критеріїв класифікації виділяє такі їх базові характеристики як:

- порядок здійснення легалізації;
- організаційна структура та характер членства;
- статус та територія дії;
- суб'єкти діяльності (молодіжні, дитячі, жіночі організації, об'єднання ветеранів, спілки роботодавців, підприємців, організації медичних працівників, інвалідів та ін.);
- вид організаційно-правової форми (громадський рух, спілка, товариство, громадський/благодійний фонд, асоціація, конгрес, громадська/благодійна установа, благодійна організація (фундація, місія, ліга тощо);
- мотиваційні аспекти створення;
- сфера суспільного життя, в якій діє відповідна організація (культурні, просвітницькі, спортивні, екологічні, творчі);
- тип та спрямованість діяльності організації щодо суб'єкту, який її утворив (професійні спілки, благодійні організації, правозахисні організації, організації національних меншин, громадсько-політичні рухи) [187, с. 5–6].

С. Л. Лисенков [200] серед основних критеріїв класифікації виділяє критерії членства, правового статусу, масштабів та обсягів діяльності:

- за умовами членства (організації з формально фіксованим та формально нефіксованим членством);

- за кількістю членів (масові та елітарні організації);
- за способом формування і ступенем охоплення мас (стихийні та свідомо організовані організації);
- за внутрішньою структурою (централізовані, нецентралізовані організації);
- за масштабом діяльності (місцеві, що поширюються на відповідні адміністративно територіальні одиниці; загальнодержавні або всеукраїнські, що діють на всій території України та міжнародні, діяльність яких поширюється на територію України і хоча б ще однієї держави);
- за соціально-правовим статусом (легальні, нелегальні організації);
- за способом досягнення мети (реформаторські, консервативні організації);
- за соціальною значущістю для існування і розвитку суспільства (прогресивні, консервативні, реакційні організації) [200, с. 49].

Детальну характеристику критеріїв класифікації недержавних організацій можна побачити і у дослідженнях Є. Захарова [48], а саме:

1) відповідно до законодавчого регулювання:

- асоціації та фонди;

2) відповідно до цілей:

- організації, що слугують громадським інтересам у широкому сенсі (охорона здоров'я, наука, культура, мистецтво, допомога бідним та малозабезпеченим, охорона навколишнього середовища);

- організації «взаємної вигоди», які формуються для підтримки інтересів своїх власних членів (трудова асоціація, професійні асоціації, політичні партії, об'єднання підприємців, соціальні клуби, братські організації, спортивні асоціації, комерційні палати, кредитні спілки, сільськогосподарські організації, ветеранські організації);

3) відповідно до галузей діяльності:

- політичні організації (політичні партії, громадсько-політичні рухи);

- організації, що займаються виборами та референдумами;

- правозахисні організації;

- організації, що займаються законотворчістю;
- економічні організації (підприємницькі, приватизаційні, інвестиційні);
- організації, що стосуються духовного життя суспільства (релігія, творчість, культура, національно-культурні відносини, мова, освіта, друковані засоби масової інформації, електронні засоби масової інформації, охорона авторських прав, наука та науково-технічна діяльність, винахідництво);

- організації, що діють у соціальній сфері (сім'я та шлюб, діти, молодь, у тому числі студентство, фізкультура та спорт, праця, житло, споживання, правопорушення, дозвілля);

4) відповідно до території, на яку розповсюджується сфера дії недержавних організацій:

- районні, міські, обласні, регіональні, всеукраїнські, міжнародні організації;

5) за ознакою об'єднання певних соціальних та професійних груп населення:

- військовослужбовці, «чорнобильці», «афганці», інваліди, ветерани, представники депортованих у період сталінщини народів, реабілітовані;

6) вузькопрофесійні об'єднання:

- математичні, фізичні, хімічні, біологічні, географічні, юридичні, медичні товариства [48].

Узагальнюючи аналіз критеріїв класифікацій недержавних організацій згідно опрацьованих наукових джерел, вважаємо за доцільне виділити серед них такі основні критерії:

- за напрямом та сферою діяльності;
- за організаційно-правовою формою;
- за організаційною структурою;
- за статусом;
- за легалізацією;
- за членством;
- за територією дії;
- за мотиваційними аспектами створення;
- за сферою суспільного життя;
- за спрямованістю діяльності організації щодо суб'єкту створення;
- за способом формування;

- за внутрішньою структурою;
- за масштабом діяльності;
- за соціальною значущістю для суспільства;
- за джерелами фінансування;
- за галузями діяльності організації;
- за законодавчим регулюванням;
- за цілями діяльності організації;
- за змістом діяльності організації та ін.

Одним з актуальних питань диференціації недержавних утворень є дослідження спільних і відмінних рис благодійних і громадських організацій. Починаючи розгляд цього питання з аналізу визначень благодійних організацій, відзначимо: це організація, що займається благодійною діяльністю не маючи на меті отримання прибутку [59]; це неурядова (недержавна та така, що не належить до органів муніципального управління) некомерційна організація, створена для здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства в цілому чи окремих категорій осіб [201]; це недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення добровільної безкорисливої благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб [110].

Останнє формулювання є важливим та підтверджує нашу позицію про значну спільність ознак благодійних і громадських організацій: «Благодійні організації можуть утворюватись у формі громадських організацій». Хоча український закон про благодійні організації у порівнянні з його російським аналогом більш відмежував організаційні риси громадських і благодійних організацій (до числа останніх належать членська благодійна організація, благодійний фонд, благодійна установа, інші благодійні організації), але сутність благодійної діяльності як одної із складових громадської не досить відмежовується.

Так, благодійництво (добровільна безкорислива матеріальна пожертва) є досить конкретним формулюванням; тоді як благодійна діяльність (добровільна безкорислива діяльність благодійних організацій, що не передбачає одержання прибутків від цієї діяльності) є варіантом зазначеного вище формулювання некомерційної (неприбуткової) діяльності. Тобто, благодійна діяльність і, відповідно, благодійні організації не є достатньо від-

межовані від соціально-спрямованої діяльності громадських організацій.

Змістом благодійних організацій є наступне:

1) це недержавна організація;

2) це неприбуткова організація;

3) до принципів діяльності цих організацій належать добровільність і самоврядність;

4) це організація, що діє в інтересах суспільства або окремих категорій осіб (фактично груп осіб).

Отже, названі характеристики дозволяють нам вважати благодійні організації видом громадських організацій з особливими формами діяльності (надання безповоротної фінансової допомоги). До того ж, організаційні складові (статут, органи і процедури управління), в громадських і благодійних організацій дуже схожі. Вважаємо, що благодійна організація є одним з видів громадської організації. Це дозволяє зробити висновок про необхідність виключення законодавчих положень про організаційно-правовий статус благодійних організацій та розглядати їх особливості у базовому законі про діяльність громадських організацій.

Важливим моментом нашого дослідження є виокремлення серед більшості наукових класифікацій неурядових організацій таких, які характеризують організації громадського сектору юридичного спрямування.

Наприклад, В. М. Капіцин [202, с. 147], класифікуючи неурядові організації за спрямованістю, бачить їх як організації безпосередньо правозахисного характеру та такі, що захищають права людини опосередковано, відповідно до мети своєї діяльності.

Більш розширені класифікації таких організацій пропонують Є. Захаров та В. Новохацький. Так, В. Д. Новохацький класифікує їх за фактором спрямованості та змістом діяльності:

1) організації, діяльність яких спрямована на самих себе (захисні, самопомогові, аматорські (любительські));

2) організації, діяльність яких спрямована на інших (благодійні фонди; благодійні організації; правозахисні групи громадсько-політичні й політичні організації та рухи) [183, с. 12].

Є. Захаров класифікує правозахисні організації за метою діяльності:



- захист прав особи, громадське розслідування таких фактів, збирання та розповсюдження інформації про них (регіональні відділення Української секції Міжнародного товариства прав людини, регіональні правозахисні організації України, регіональні відділення Всеукраїнського комітету оборони прав людини);

- вивчення тенденцій розвитку суспільства, у т. ч. соціологічні дослідження, експертиза законопроектів (Українсько-Американське Бюро захисту прав людини, науково-дослідний центр «Демократичні ініціативи», Український незалежний центр політичних досліджень, Всеукраїнський комітет захисту дітей, Харківська правозахисна група);

- виявлення невідповідностей внутрішнього законодавства міжнародним зобов'язанням, модернізація законодавства, моніторинг законодавчої практики (Українська правнича фундація, Українсько-Американське Бюро захисту прав людини, Харківське юридичне товариство, фонд «Право для України») [48].

Заслужує на окрему увагу і класифікація І. Темеха [203] з огляду на те, що вона відображає більш деталізований розподіл за критеріями недержавних правозахисних організацій, що є одним із завдань нашого дослідження:

1) за територією, на яку поширюється їхня діяльність:

- локальні, які свої членство та діяльність зосереджують лише в певному регіоні однієї держави (громадська правозахисна організація “Молоді Правники” у Львівській області);

- національні, якщо їх членство чи діяльність поширюється на територію лише певної країни (Харківська правозахисна група);

- міжнародні, якщо членство чи діяльність організації виходить за межі однієї держави (Міжнародна Амністія);

2) залежно від кола людей, чії права захищаються:

- загальні, якщо їх діяльність спрямована на захист прав усіх і кожного;

- спеціальні, якщо їх діяльність спрямована на захист прав лише певного виду суб'єктів (військовослужбовців строкової служби, дітей, жінок, споживачів, молоді, фермерів);

- індивідуальні, якщо їх діяльність спрямована на захист прав та законних інтересів однієї конкретно визначеної особи;

3) за об'єктом захисту, тобто за видом і обсягом прав людини, які захищають ці організації:

- універсальні, якщо їх діяльність спрямована на захист усіх прав, які закріплені в Конституції держави, національних законах та ратифікованих державою міжнародних договорах;
- галузеві, якщо ця діяльність спрямована на захист лише певного виду прав або якогось окремого права [203, с. 13].

Зазначимо, що наведена класифікація виділяє лише деякі критерії діяльності громадських об'єднань юридичного спрямування та потребує більш глибокого системного аналізу.

Отже, проведене дослідження дозволило виділити різні підходи до групової диференціації організацій громадського сектору юридичного спрямування. У більшості досліджених авторських позицій, на наш погляд, присутні лише окремі критерії класифікації громадських об'єднань юридичного спрямування, що розкривають сутність та зміст діяльності у сфері права організацій громадського сектору. Тому, нашою метою є проведення більш системної класифікації з позиції дослідження організацій громадського сектору юридичного спрямування.

В основу класифікації недержавних організацій юридичного спрямування покладено сукупність критеріїв, що є, на нашу думку, характерними для даної категорії організацій [204]:

1) за організаційно-правовим статусом:

- громадські організації (всеукраїнські, міжнародні, місцеві, їх спілки, місцеві осередки; філіали відділень, представництв та інших структурних осередків громадських організацій іноземних держав на території України; громадські формування охорони громадського порядку та ін.);
- благодійні організації (всеукраїнські, міжнародні, місцеві благодійні організації, відділення, філії, представництва всеукраїнських, міжнародних благодійних організацій та ін.);
- професійні спілки (первинні, місцеві, обласні, регіональні, республіканські, всеукраїнські профспілки, їх об'єднання, організації профспілок та ін.);
- юридичні клініки вищих навчальних закладів;
- інші організації громадського сектору.

2) за територіальним статусом (всеукраїнський, міжнародний, місцевий);

3) за професійною спрямованістю (універсальні, спеціалізовані, за професійними інтересами);

4) за метою створення (безпосередньо правозахисні та такі, що захищають права опосередковано);

5) за господарським статусом:

- юридичні особи (громадські, благодійні організації),
- не юридичні особи (професійні спілки, громадські формування охорони громадського порядку, юридичні клініки вищих навчальних закладів та інші);

6) за джерелами фінансування (з державного бюджету, із зарубіжних фондів, шляхом добровільних пожертв фізичних та юридичних осіб тощо);

7) залежно від наявності членів (членські та не членські організації);

8) за метою створення (благодійні, правозахисні, просвітні);

9) за нормативним регулюванням (створені на підставі Закону України «Про громадські об'єднання» або згідно окремих спеціальних законів);

10) за порядком легалізації (організації, які проходять реєстрацію згідно з чинним законодавством або повідомляють про своє заснування);

11) за об'єктом захисту (захист тільки членів своїх організацій або захист також і інших осіб);

12) за обсягом захисту (захист прав людини у всіх сферах суспільного життя та захист прав тільки у конкретній галузі права);

13) за категоріями осіб (захист прав всіх громадян або захист прав окремих категорій осіб) [204].

Окремо необхідно зазначити про важливість такого критерію класифікації як «напрями діяльності». Для його розкриття доцільно оцінити спрямування діяльності недержавних організацій та ті інструменти, які ними застосовуються для виконання їх статутних завдань.

Принциповим для нашого дослідження є виділення громадських об'єднань юридичного спрямування. Для такого висновку доцільно співставити організаційно-правову форму недержавної організації та її основні напрями роботи (на основі аналізу статуту та повсякденної діяльності). Так, якщо недержавна організація має серед головних завдань діяльність, пов'язану із правами

людини, та здатна її забезпечити на засадах якості (тобто кваліфіковано), її з повним правом можна вважати організацією юридичного спрямування.

Таким чином, організації громадського сектору юридичного спрямування, згідно своїх основних статутних завдань, діють за наступними напрямками:

- правозахисна робота (надання правових консультацій; представництво інтересів перед органами державної влади та місцевого самоврядування; в судах, а також інші види правозахисту);
- правопросвітницька робота (проведення тематичних лекцій, семінарів, тренінгів з проблемних правових питань та участь у державній та соціальній політиці щодо формування та розвитку правосвідомості громадян) [456];
- науково-експертна робота (розробка проектів нормативно-правових актів та лобювання їх на законодавчому рівні; реалізація державної та правової політики в різних сферах суспільного життя; стимулювання науково-технічної діяльності правозахисних організацій; проведення науково-технічної експертизи; підготовка висновків, рецензій з правових питань; проведення конференцій, тренінгів, семінарів для поширення інформації для населення щодо захисту прав людини тощо).

Таким чином, після дослідження наукових та нормативних класифікацій недержавних організацій нами зроблено наступні **висновки**:

1. Існування професійних правових інституцій, що створюються для розвитку окремих галузей, у тому числі, сфери юридичної професійної діяльності, має велике значення для розвитку громадянського суспільства в цілому. Тому саме їх діяльність повинна бути детально вивчена та стати об'єктом правової і фінансової підтримки з боку держави. Важливість виокремлення таких організацій зумовлена, також, і виділенням їх у окремі класифікаціями іншими дослідниками (Є. Захаров, В. Капцін, В. Новохацький, І. Темех та ін.).

2. Детальна класифікація дозволить систематизувати недержавні організації юридичного спрямування, виокремити існуючі на сьогодні напрями діяльності таких організацій, дозволить виділити шляхи удосконалення їх статутної діяльності. Тому, для

систематизації загальних ознак, що притаманні організаціям громадського сектору юридичного спрямування, було проведено теоретико-правовий аналіз та застосовано практичний досвід діяльності організацій громадського сектору, враховуючи різноманітність організаційно-правових форм та особливостей функціонування таких інституцій.

3. В основу класифікації організацій громадського сектору покладено наступні критерії:

- 1) за організаційно-правовим статусом;
- 2) за територіальним статусом;
- 3) за професійною спрямованістю;
- 4) за метою створення;
- 5) за господарським статусом;
- 6) за джерелами фінансування;
- 7) залежно від наявності членів;
- 8) за метою створення;
- 9) за нормативним регулюванням;
- 10) за порядком легалізації;
- 11) за об'єктом захисту;
- 12) за обсягом захисту;
- 13) за категоріями осіб та ін.

4. З метою виокремлення з числа непідприємницьких громадських організацій тих, які мають юридичне спрямування, було виділено такі три ознаки:

- 1) наявність статусу непідприємницької громадської організації різних організаційно-правових форм;
- 2) наявність серед головних завдань діяльності, пов'язаної із правами людини;
- 3) здатність забезпечити діяльність, пов'язану із правами людини на засадах якості.

5. Відповідно до напрямів діяльності серед організацій громадського сектору юридичного спрямування було диференційовано:

- 1) правозахисні організації, серед яких нами виділяються інституції захисту загальних прав людини та прав окремих категорій осіб;
- 2) правопросвітницькі організації у громадському рухові України;

- 3) юридичні клініки вищих навчальних закладів як особливі організації громадського сектору;
- 4) науково-експертні недержавні організації;
- 5) інші.

## **2.2. Система та особливості правового регулювання діяльності недержавних організацій юридичного спрямування в Україні**

Невід’ємним елементом правового дослідження є аналіз правового регулювання зазначеної сфери суспільних відносин. За статтею Ю.С.Шемшученка та С.В.Бобровник у Юридичній енциклопедії, правове регулювання (від лат. *regulare* — спрямувати, впорядковувати) — один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Його предметом є правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, впорядкування яких неможливе без використання норм права [70, т. 5, с. 41–42].

Головними складовими елементами правового регулювання є: норми права, зафіксовані в законах та ін. правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб’єктів суспільних відносин; юридичні факти, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов’язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; акти реалізації прав та обов’язків суб’єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб’єктів у межах приписів відповідних правових норм; правові санкції щодо порушників норм права [70, т. 5, с. 41–42].

У сенсі діяльності невідприємницьких громадських організацій правове регулювання, на наш погляд, складає систему правових норм, якими держава упорядковує суспільні відносини у сфері діяльності об’єднань людей з реалізації їх спільних інтересів,

надаючи їх внутрішньо та зовнішньо організаційній діяльності легального статусу.

Як зазначають з цього приводу у своїй праці О. Дем'янець, К. Задоя та А. Москаленко [205], право на свободу об'єднання включає:

- правову та фактичну можливість добровільно, без примусу чи попередньої згоди створювати об'єднання громадян, за своїм вибором вступати до таких організацій та виходити з них;
- право самостійно виробляти свої статuti, організовувати свою внутрішню структуру та апарат;
- право співпрацювати з іншими українськими та міжнародними організаціями;
- право вступати в правовідносини з органами державної влади та місцевого самоврядування;
- будь-які інші аспекти вільного, на власний розсуд визначення своєї поведінки в сфері здійснення цього права [205, с. 4].

Отже, до правових норм щодо діяльності недержавних організацій належать як ті, що визначають можливість і умови їх утворення чи припинення діяльності, так і ті, що передбачають основи їх діяльності на реалізацію своїх статутних цілей. При цьому, вважаємо, доцільно визначити основний принцип урегулювання державою функціонування громадських інституцій: свобода об'єднання та невтручання у їх діяльність.

Свобода об'єднання осіб у асоціації та вільне, на власний розсуд, здійснення їх діяльності закріплені у низці фундаментальних міжнародних правових стандартів. Такі положення містить стаття 20 Загальної декларації прав людини [206], стаття 22 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права [207], стаття 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [208], стаття 11 Конвенції про свободу асоціації та захист права на організацію [209], пункти 1–5 Фундаментальних принципів щодо статусу неурядових організацій в Європі [210].

Відповідно, у Конституції України [17] знайшли відображення норми про свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, вста-

новлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей (стаття 36), підстави обмеження діяльності недержавних організацій (стаття 37). Додаткових гарантій незалежній діяльності громадських об'єднань надає принцип виключно законодавчого закріплення засад їхньої діяльності (стаття 92).

Разом з тим, відмітимо певну некоректність останньої зазначеної правової конструкції Конституції України. Адже громадські об'єднання створюються і діють на власний розсуд, що є невід'ємним правом людини. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [146].

Тому доречним було б подати зазначене правило у новій редакції частини 4 статті 92 Конституції України: «Держава встановлює правові основи створення і діяльності громадських об'єднань виключно законами, не обмежуючи при цьому свободу об'єднання та здійснення їх діяльності».

Зазначені конституційні норми знайшли відображення на рівні кодифікованих законів. Так, норми про діяльність асоціацій містять:

- стаття 314 (про свободу об'єднання фізичних осіб), статті 83, 85, 86 (про статус невідприємницьких товариств) Цивільного кодексу України [91];
- статті 136, 154, 157, 165, 170, 197, 282 (пільговий порядок звільнення від оподаткування для майна і доходів різних видів громадських організацій) Податкового кодексу України [211];
- статті 2 та 112 (статус громадських об'єднань як суб'єктів господарювання) Господарського кодексу України [94], разом з тим, у ньому не знайшли відображення права юридичних осіб на участь у громадських об'єднаннях;
- статті 170 та 346 (кримінальна відповідальність за перешкоджання діяльності громадських організацій) Кримінального кодексу України [212].



Найбільш детально діяльність недержавних організацій урегульована законами та підзаконними нормативно-правовими актами.

Вивчення широкого кола нормативних джерел, а також наукових праць дослідників: О. М. Ващук [187], М. Ю. Віхляєв [213], Є. Є. Додіна [73], Є. Ю. Захаров [48], О. О. Кожушко [214], В. М. Кравчук [189], Л. І. Лойко [199], М. В. Менджул [215], В. Д. Новохацький [183], В. І. Пащенко [188], І. Т. Темех [216], В. О. Чепурнов [217], Л. О. Ємець [218] та ін. дозволило нам створити класифікацію за змістом правового регулювання загальнодержавних нормативно-правових актів щодо діяльності недержавних організацій юридичного спрямування:

1. Установчі нормативно-правові акти, які визначають основи утворення та діяльності різних видів недержавних організацій.

2. Нормативно-правові акти, які визначають статус недержавних організацій юридичного спрямування у здійсненні ними напрямів діяльності.

3. Нормативно-правові акти, які визначають основи взаємодії невідприємницьких громадських організацій з органами державної влади.

4. Нормативно-правові акти, що визначають правові процедури створення, легалізації та державної реєстрації громадських об'єднань.

5. Нормативно-правові акти, які визначають основи діяльності громадських організацій як суб'єктів господарювання.

До першої групи нормативних джерел, що формує фундамент правового регулювання діяльності недержавних організацій в Україні належать Закони України: «Про громадські об'єднання», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про захист прав споживачів», «Про основи соціальної захищеності інвалідів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про кредитні спілки» та ін. Особливі установчі засади недержавних організацій встановлюються Законом України «Про участь гро-

мадян у охороні громадського порядку та державного кордону», Типовим положенням про юридичну клініку вищого навчального закладу України, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 3.08.2006 № 592 [219], Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [220].

Виходячи із того, що політичні партії та релігійні організації не належать, за нашим баченням, до числа недержавних організацій юридичного спрямування, ми не включаємо нормативно-правові акти про їх діяльність до числа зазначеного переліку.

Друга, досить численна група нормативно-правових актів визначає статус недержавних організацій юридичного спрямування у здійсненні ними напрямів діяльності.

До них ми відносимо Закони України: «Про волонтерську діяльність», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про безоплатну правову допомогу», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про соціальний захист дітей війни», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок чорнобильської катастрофи» та ін. Серед підзаконних нормативно-правових актів цього напрямку ми виділяємо такі: Національна програма правової освіти населення, затверджена указом Президента України від 18 жовтня 2001 року № 992/2001 [221], Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [222], Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 [223] та ін.

Наступна група нормативно-правових актів у системному вигляді виникла порівняно недавно. Її метою є встановлення фундаментальних основ взаємодії недержавних організацій з інститутами державної влади, закріплення впливу перших

на формування та реалізацію державної політики. До цих актів ми відносимо Закони України: «Про соціальний діалог в Україні», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін. Чимало положень про взаємодію держави із представниками громадськості закріплені на підзаконному рівні: Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні, затверджено указом Президента України від 23 липня 2014 року № 614/2014 [224]; Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 [225]; Положення про Громадську гуманітарну раду, затверджене Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 469/2010 [226]; Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, затверджене Указом Президента України від 25 січня 2012 року № 32/2012 [227]; Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [220]; Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 658 [228]; Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 [229].

Четверта група нормативно-правових актів визначає основи легалізації статусу їх різноманітних організаційно-правових форм. Основи процедур легалізації різних видів непідприємницьких громадських організацій визначені у базових законах щодо їх діяльності. Кожний із зазначених вище законів містить загальні положення щодо започаткування, членства, проходження легалізаційних проваджень.

Детальний зміст названих процедур наведений у численних підзаконних нормативно-правових актах, серед яких виділимо такі: Порядок ведення Реєстру громадських об'єднань та обмі-

ну відомостями між зазначеним Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1212 [230]; Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2012 р. № 1193 [231]; Порядок реєстрації символіки громадського об'єднання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1209 [232]; Порядок підготовки та оформлення рішень щодо громадських об'єднань, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 14.12.2012 № 1845/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України 23.09.2013 № 1991/5) [233]; Положення про Єдиний реєстр громадських формувань, затверджене наказом Міністерства юстиції України від 19 грудня 2008 року № 2226/5 [234]; Про затвердження форм документів, надання (надсилання) яких встановлено Законом України «Про громадські об'єднання», затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 14.12.2012 № 1842/5 [235].

Наступним піддамо аналізу систему нормативно-правових положень, які характеризують статус громадських інституцій як суб'єктів господарювання. В силу часткового виходу такого аналізу за межі адміністративно-правового дослідження, коротко відзначимо, що зазначена група норм будується із кола актів, які стосуються загальної правосуб'єктності і участі у господарській діяльності, їх оподаткування, одержання ними коштів з держбюджету для виконання завдань діяльності.

Характеризуючи цивільну (господарську) правосуб'єктність непідприємницьких товариств, відзначимо, що в режимі конкуренції норм цивільного і господарського права, більш детально статус недержавних організацій (статус непідприємницького товариства) описаний у Цивільному кодексі України. То ж надамо цим нормам перевагу. Так, статті 83, 85, 86 Цивільного кодексу України визначають статус непідприємницьких товариств, встановлюють обмеження у їх правоздатності [91], дещо звужено ці ж питання розкрито у статті 112 Господарського кодексу України [94]. Відповідно до частини 4 статті 91 Цивільного ко-

дексу України, цивільна правоздатність громадської організації виникає з моменту її створення і припиняється з дня внесення до єдиного державного реєстру запису про її припинення. Погоджуємось із позицією М. В. Менджул, що стаття 91 Цивільного кодексу має бути доповнена новою частиною щодо того, що неприемницька громадська організація може мати цивільні права і обов'язки, які відповідають меті, визначеній у її статутних документах. Адже у сфері господарювання конкретні правові органи організації із спеціальною правоздатністю можуть бути ширші за предмет їх статутної діяльності [215, с. 103].

Зазначені положення розвиваються нормами про адміністративну правосуб'єктність громадських об'єднань. Зокрема М. В. Костів [236, с. 13] та М. Ю. Віхляєв [213, с. 110] в межах адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб виділяють такі види спеціальної правосуб'єктності як податкова, реєстраційна, ліцензійна, патентна, митна, статистична, кадрова, санітарно-епідеміологічна, екологічна, протипожежна, а також правосуб'єктність у сфері бухгалтерського обліку і фінансової звітності, охорони праці, обігу цінних паперів, стандартизації і сертифікації, метрології. Детальніше адміністративна правосуб'єктність деяких видів недержавних організацій розкривається у інших розділах цієї праці.

У статтях 136, 154, 157, 165, 170, 197, 282 та інших Податкового кодексу України знайшли відображення питання звільнення від оподаткування майна і доходів різних видів громадських організацій [211], разом з тим, науковцями та практиками обґрунтовано вказується недостатнє передбачення шляхів звільнення від оподаткування діяльності громадських об'єднань. Адже, держава досі оподатковує благодійну допомогу як дохід фізичних осіб, норми благодійності не дозволяють реалізовувати ефективно можливості громадського філантропічного руху.

Так, представниками громадського руху сьогодні відпрацьовані декілька проектів законів про створення сприятливих умов для розвитку благодійної діяльності в Україні, внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів України щодо створення сприятливих умов для розвитку благодійної діяльності [237]. Зокрема, цими актами передбачено доречні зміни щодо підвищення неоподаткованого мінімуму нецільової та цільової благодійної

допомоги, благодійна допомога може надаватися і у вигляді благодійних (безкоштовних) послуг, а не лише у вигляді коштів або матеріальних цінностей, розширено спектр надавачів благодійних послуг з лікування та навчання та інші доречні новації.

Зупинимось окремо на такій важливій пропонуваній новації, як оподаткування здійснення творчої діяльності за програмами грантового фінансування недержавних організацій. Так, практичне дослідження діяльності значного кола недержавних організацій України показало, що до їх проектних ініціатив досить часто залучаються не штатні працівники, а особи за договором. Згідно із податковим законодавством гонорари, які вони отримують за роботу, оподатковуються за загальними правилами. Це обґрунтована практика, якщо особа виконує загальнозрозумілі функції, наприклад, бухгалтера. Проте, досить часто залучені недержавними організаціями експерти працюють за гонорар, що значно менше від прийнятого у цивільному обігу. В такому разі, сутнісно, такі особи здійснюють благодійництво. В такому разі обґрунтованою була б мінімізація або скасування податків від таких доходів. Пропонуємо передбачити відповідні зміни у законодавстві про діяльність громадських організацій та Податковому кодексі України.

Інший аспект, який стосується господарського статусу неприймницьких громадських організацій, це можливість брати участь у реалізації проектів, які передбачають бюджетне фінансування.

Сьогодні окремі питання реалізації такого статусу регулюються Порядком проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049 [238], Порядком використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів державної політики з питань молоді та державної підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2012 р. № 116 [239] та рядом інших документів. У контексті розвитку цього питання, групою фахівців недержавних організацій (О.Ю.Вінніков, Д.С.Ковриженко, М.В.Лациба) пропо-

нується розширення числа органів, які можуть проводити такі конкурси; внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розширення правових можливостей недержавних організацій щодо отримання бюджетного фінансування та до Закону України «Про державні цільові програми» щодо надання можливості розгляду інституцій громадськості як виконавців державних цільових програм розвитку [240, с. 7–8; 241]. Підтримуємо зазначені пропозиції, разом з тим, не поділяємо висловлену зазначеними розробниками пропозицію законодавчо розширити перелік недержавних інституцій «громадськими організаціями публічної користі», оскільки особливої правової потреби виокремлення ще одного типу громадських об'єднань немає, це призведе до загромодження правової конструкції «громадська організація».

Обмежений обсяг зазначеного підрозділу не дозволяє висвітлити всі проблеми і надати пропозиції до удосконалення усіх сторін правового регулювання діяльності невідприємницьких громадських організацій. Зміст нормативно-правових актів щодо реалізації їх норм у діяльності недержавних організацій юридичного спрямування буде здійснений у розділах 4 та 5 дослідження. А у цьому розділі перейдемо до пропозицій щодо ключових основ адміністративно-правового забезпечення діяльності недержавних організацій.

Передусім поглянемо на систему норм щодо діяльності їх різних видів. Сьогодні їх охоплює група законів, які встановлюють установчі для різного роду недержавних організацій нормативні положення. Так, різні закони регулюють діяльність громадських організацій та спілок [109], благодійних організацій [110], молодіжних організацій [111], профспілок [113] та ін.

Численні дослідження науковців та практиків, згаданих у цьому підрозділі, досить детально характеризували сучасні проблеми діяльності недержавних інституцій, що відобразилось на прийнятті нових редакцій нормативно-правових актів. Протягом останніх двох-трьох років прийнято нові закони щодо діяльності громадських об'єднань, благодійних організацій, організацій роботодавців.

Проте, на наш погляд, крім численних позитивних змін і наявності ряду недоопрацювань у нових актах [242, с. 5–6; 243;

244], поза увагою законодавця залишилося інше. Зміст організації діяльності цього широкого кола форм інституцій громадськості загалом подібний, а певною мірою і тотожний, зокрема щодо тих, які мають, за нашим баченням, юридичне спрямування. Саме до такого висновку ми прийшли шляхом практичного з'ясування форм і напрямів діяльності недержавних організацій. Цю гіпотезу підтвердило також проведене опитування представників громадських інституцій.

Тобто, безпосередньо характеризуючи недержавні організації юридичного спрямування, ми відмітили їх основні напрями діяльності: правозахист, правова освіта і просвіта, наукова та прикладна юридична експертиза. Цими напрямками діяльності сьогодні займаються практично усі види громадських інституцій, звісно з певними особливостями (молодіжні — з акцентом на молодь, профспілки — на права працівників тощо).

Чому в такому разі загалом подібні реєстраційні процедури, питання організації діяльності, взаємодії з державними інституціями та між собою містяться у розпорошеному колі законів? На наш погляд, двадцятилітня історія існування цих законів має підлягати, як мінімум, систематизації. Яку з форм систематизації нормативно-правових актів обере законодавець — кодифікацію і створення Кодексу щодо діяльності громадських об'єднань, чи об'єднання їх у один ґрунтовний закон, не є принциповим. Це питання залежить від обсягу систематизації.

Наша позиція, полягає у створенні нового Кодексу невідприємницьких громадських організацій, який матиме таку орієнтовну структуру:

Розділ 1. Загальні положення. У ньому слід відобразити принципи міжнародних стандартів та Конституції України про свободу асоціацій; їх приватно-правове та публічно-правове спрямування; легальне існування у формах реєстрації, повідомлення або у інших, менш легалізованих (як свідчать Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі [148]); невтручання у їх діяльність держави та їх активний вплив на публічне управління, понятійний апарат.

Розділ 2. Ознаки та організаційно-правові форми недержавних організацій. Цей розділ має сформулювати загальні характеристики недержавних організацій, навести систему та



особливості різних їх видів. У ньому також пропонується розмежувати громадські організації захисту приватних та публічних інтересів.

Розділ 3. Легалізація. У цьому розділі слід деталізувати особливості проходження легалізаційних процедур різними видами недержавних інституцій. Також у цьому розділі доцільно вписати процедури реорганізації, утворення спілок та коаліцій, припинення діяльності недержавних інституцій, відносини членства і управління недержавних організацій.

На окрему увагу у межах пропонованого нами кодексу заслуговує діяльність недержавних організацій юридичного спрямування, адже цей пласт форм і напрямів роботи сьогодні особливо актуальний. Пропонуємо присвятити цьому розділ 4: діяльність недержавних організацій юридичного спрямування. У ньому слід розкрити форми та гарантії здійснення цими інституціями правозахисту, правової просвіти, наукової та прикладної юридичної експертизи.

Серед інших розділів запропонованого кодексу доцільно виокремити такі питання:

- благодійництво у діяльності недержавних організацій;
- діяльність профспілок та організацій-роботодавців тощо, тобто розділи про окремі види недержавних організацій;
- напрями і форми взаємодії громадських об'єднань між собою та з державою, зокрема інтегрувати зазначені у цьому підрозділі концепції, розширивши їх зміст та охарактеризувавши можливі форми взаємодії, етичні засади тощо;
- правові основи волонтерства у діяльності громадських об'єднань;
- питання фінансування (у тому числі встановлення правових можливостей для одержання державного фінансування) і особливого оподаткування діяльності недержавних організацій.

Крім того, відмітимо деякі ключові зміни щодо недержавних організацій, які мають бути запроваджені у чинні нормативно-правові акти щодо їх діяльності. Передусім має бути ретельно опрацьований принцип правового регулювання діяльності громадських об'єднань. У текстах законів щодо недержавних організацій не може мати місце принцип «дозволено те, що дозволено законом», як це сьогодні часто прослідковується у ряді спеціаль-

них законів. Навпаки, правове регулювання цих форм громадської активності має базуватися на іншому — дозволено все, що не заборонено законом.

Заслужують невідкладних змін також правові положення щодо благодійної діяльності. Передусім у базовому законі, на наш погляд, не можна вичерпно перелічувати сфери благодійної діяльності, можна лише встановлювати обмеження на певні напрями, що суперечать інтересам суспільства і держави. Тому, стаття 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» має бути подана у новій редакції:

- частина 1 щодо цілей благодійності не повинна бути обмежена переліком сфер діяльності, натомість має містити більше пояснення сутності, загальних напрямів цієї діяльності;
- частина 2 щодо сфер благодійної діяльності має бути скасована;
- частина 3 щодо обмежень благодійної діяльності має бути розширена, зокрема положеннями про те, що благодійна діяльність не може здійснюватись щодо цілей, що суперечать інтересам суспільства і демократичної правової держави.

Серед питань, які заслуговують на зміни у поточній редакції нормативно-правових актів про недержавні організації — є підприємство недержавних організацій. Так, статті 21, 24 Закону України «Про громадські об'єднання» дозволяють їм здійснювати підприємницьку діяльність як самостійно, так і через утворені ними окремі підприємства, якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Такий статус мають лише громадські організації, його не мають наприклад, благодійні організації, профспілки тощо. Чи є ця новація, ініційована представниками недержавних інституцій [245; 246], обґрунтованою? На наш погляд, вона зміщує категорії підприємницьких і непідприємницьких товариств, вводить дисонанс у податковий статус недержавної організації, стосується лише одного з видів недержавних організацій. Вважаємо, що при потребі одержати додаткові кошти для реалізації статутних цілей громадської організації (наприклад, при здійсненні видання громадської організації з метою комерційного продажу, при проведенні оплатного навчального заходу), вона може співпрацювати з окремою підприємницькою структурою, яка перерахує

частину прибутку у формі благодійної пожертви. Тому пропонуємо виключення можливості здійснення підприємницької діяльності із Закону України «Про громадські об'єднання» як такого, що суперечить сутності громадського об'єднання та його статусу непідприємницького товариства.

Також, відмічаємо необґрунтовані українські правові реалії діяльності волонтерів. Чинне законодавство з цього приводу: Закони України «Про волонтерську діяльність» [247], «Про благодійну діяльність і благодійні організації» [110] справедливо характеризують як зарегульоване [248; 249]. У ньому встановлюються необґрунтовані правові процедури легалізації здійснення організаціями такої діяльності або залучення волонтерів, зазначається обмежений перелік видів праці волонтерів, не передбачаються загальноприйняті у світовій практиці питання звільнення волонтерської праці від оподаткування тощо. Тому, у нинішньому стані правового регулювання волонтерська діяльність може бути удосконалена шляхом скасування зазначеного закону та внесенням незначних доповнень щодо можливості залучення недержавними організаціями волонтерів до своєї діяльності на засадах добровільності, можливого впливу на стратегію організації та за умови дотримання законодавства про безпеку праці (причому слідкувати за умовами праці не матимуть права державні органи — лише самі волонтери). Такі зміни мають бути внесені до законів про діяльність громадських об'єднань, передусім до Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про благодійну діяльність та благодійні організації». У подальшому, при кодифікації за нашою пропозицією законодавства про громадські об'єднання ці положення мають увійти у окремий розділ цього акту.

Зазначені зміни у законодавство мають бути системними. Адже обґрунтовано стверджується, що декілька цікавих новацій законів «Про громадські об'єднання» та «Про благодійну діяльність і благодійні організації» реально не запрацювали через невнесення змін до законодавства про легалізацію організацій та до податкового законодавства. Тому, у прикінцевих положеннях щодо обґрунтованих нововведень доцільно одразу передбачити внесення змін у інші законодавчі акти.

Пропоновані нами новації стосуються не лише актів законодавства про недержавні організації. Також обґрунтовуємо зміни у практику нормотворчості та діяльності державних органів і громадських об'єднань.

Зокрема, пріоритети розвитку різних галузей публічного управління в Україні традиційно проголошуються на рівні концепцій, планів тощо, затверджених Президентом, Кабінетом Міністрів України або спеціалізованим центральним органом виконавчої влади. Опрацювання більше двадцяти таких концепцій показало, що їх зміст майже ніколи не стосується залучення до характеризованої сфери публічного управління інституціолизованого громадянського суспільства, що у сьогоденні є дискримінацією, архаїчним підходом, який слід усунути. Вважаємо, що різноманітні концепції розвитку різних сфер публічного управління мають об'єднувати завдання для державних органів та для громадянського суспільства, готуватися ними спільно. Так державні органи зрозуміють необхідність діяти спільно та більше поваги матимуть до громадськості, а громадські організації матимуть конкретні можливості впливу на різні сфери публічного управління.

Серед іншого, відмітимо про слабкість розуміння процедур щодо діяльності недержавних організацій співробітниками Центрів з надання адміністративних послуг, які мають на меті спростити адміністративні процедури, до яких долучені представники суспільства. Прикладне дослідження звернень до таких Центрів у різних регіонах України засвідчило низьку кваліфікацію працівників центрів щодо адміністративних процедур, дотичних до діяльності недержавних організацій. Це позначається на неякісності зазначених проваджень, проявляється у нерозумінні особливостей статусу, постійному узгодженні дій з органами юстиції та державної реєстрації юридичних осіб тощо, певною мірою дискредитує ці загалом позитивні новації. Пропонуємо серед невідкладних шляхів удосконалення діяльності зазначених центрів, передбачити проведення систематичних навчань їх персоналу щодо процедур, з якими звертаються недержавні організації. В подальшому слід більшої уваги приділити цим питанням під час підготовки та підбору працівників Центрів з надання адміністративних послуг.

Заслуговує на критичне висвітлення також питання самопроголошення недержавною організацією себе такою, що має приналежність до певної їх групи. Орган юстиції, перевіряючи статутні документи підтверджує такий статус за формальними ознаками, що є правильним з позиції невтручання держави у реалізацію принципу свободи асоціацій.

Численні публікації науковців та практиків на цю тему [250; 251; 244] вимагають зменшення державно-бюрократичних бар'єрів для початку діяльності недержавної організації. Ми поділяємо ці позиції, адже недержавні організації мають бути мінімально залежними від державних процедур. Проте вимоги якості здійснення їх діяльності вимагають інший бар'єр відсікання недобросовісних громадських організацій, яких, на жаль, чимало. Наприклад, для якісної діяльності недержавної організації у галузі правозахисту необхідне певне матеріально-технічне забезпечення і, головне, персонал, що здатен за своєю кваліфікацією надавати послуги із захисту прав. Для організації, що має намір займатися правовою просвітою, додатково необхідно володіти досвідом ефективної подачі правових знань і т. д.

Є. Ю. Захаров з цього приводу пропонує підтверджувати статус громадської організації, наприклад, правозахисного напрямку через правозахисне співтовариство загалом в особі національної асоціації правозахисних організацій. Орган державної влади може тільки оформити рішення цієї асоціації. Повинна бути описана процедура прийняття нової організації в асоціацію, так само, як і ряд інших вимог, що визначають порядок роботи правозахисної організації: кодекс професійної етики, декларація прав і обов'язків і інше [252]. Підтримуючи цю пропозицію, проведемо аналогію із досить специфічним видом інститутів громадськості як юридичної клініки вищих навчальних закладів. Так, хоча держава створює правові основи їх існування, безпосередня оцінка відповідності організації-кандидата статусу юридичної клініки здійснюється Асоціацією юридичних клінік України на підставі аналізу відповідності її діяльності Стандартам діяльності юридичних клінік України [253].

Відповідно пропонується для непідприємницьких громадських організацій юридичного спрямування утворення національних недержавних асоціацій як мінімум у напрямках правоза-

хисту, правової освіти і просвіти, науково-експертної діяльності. Причому таких інституцій може бути більше, адже подібних груп інституцій може бути досить багато.

Проведене дослідження нормативно-правових основ діяльності організацій громадського сектору в Україні, вивчення теорії та практики їх урегулювання їх функціонування дозволило нам сформулювати такі **висновки**.

1. Визначено основний принцип урегулювання державою функціонування громадських інституцій — свобода об'єднання та невтручання у їх діяльність.

2. Здійснено класифікацію нормативно-правових актів щодо діяльності непідприємницьких громадських організацій. Першим критерієм систематизації нормативно-правових основ діяльності недержавних організацій є їх диференціація за юридичною силою: міжнародно-правові акти; Конституція України; кодифіковані закони; інші закони; підзаконні правові акти.

3. Класифікація за змістом правового регулювання нормативно-правових актів щодо діяльності недержавних організацій юридичного спрямування дозволила нам утворити та охарактеризувати такі їх групи:

- установчі нормативно-правові акти, які визначають основи утворення та діяльності різних видів недержавних організацій;
- нормативно-правові акти, які визначають статус недержавних організацій юридичного спрямування у здійсненні ними напрямів діяльності;
- нормативно-правові акти, які визначають основи взаємодії непідприємницьких громадських організацій з органами державної влади;
- нормативно-правові акти, що визначають правові процедури створення, легалізації та державної реєстрації громадських об'єднань;
- нормативно-правові акти, які визначають основи діяльності громадських організацій як суб'єктів господарювання.

4. Дослідження змісту нормативно-правового регулювання щодо діяльності недержавних інституцій дозволило запропонувати ряд шляхів удосконалення правових основ їх діяльності:

4.1. Зроблено висновок, що зміст організації діяльності цього широкого кола форм інституцій громадськості загалом подібний, а певною мірою і тотожний, зокрема щодо тих, які мають юридичне спрямування.

4.2. На розвиток останнього було констатовано нагромадження частково ідентичного нормативно-правового урегулювання непідприємницьких товариств. Тому ключовою пропозицією автора є створення шляхом кодифікації нового Кодексу непідприємницьких громадських організацій, який матиме таку орієнтовну структуру:

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ 2. Ознаки та організаційно-правові форми недержавних організацій.

Розділ 3. Легалізація непідприємницьких громадських організацій.

Розділ 4. Діяльність недержавних організацій юридичного спрямування.

Серед інших розділів запропонованого кодексу доцільно викремити питання:

- благодійництва у діяльності недержавних організацій;
- діяльності профспілок та організацій-роботодавців тощо, тобто розділи про окремі види недержавних організацій;
- напрямів і форм взаємодії громадських об'єднань між собою та з державою;
- правових основи волонтерства у діяльності громадських об'єднань;
- фінансування і особливого оподаткування діяльності недержавних організацій.

4.3. Запропоновано також шляхи удосконалення чинних нормативно-правових актів. Передусім має бути ретельно опрацьований принцип правового регулювання діяльності громадських об'єднань. Правові норми законів щодо недержавних організацій мають базуватися на принципі «дозволено все, що не заборонено законом».

4.4. Визначено конкретні пропозиції щодо удосконалення: частини 4 статті 92 Конституції України, Цивільного, Податкового, Бюджетного кодексів України, законів України: «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні

організації», «Про волонтерську діяльність», «Про державні цільові програми».

5. Також обґрунтовано зміни у практику нормотворчості та діяльності державних органів і громадських об'єднань:

- вважаємо, що різноманітні концепції та плани розвитку різних сфер публічного управління мають об'єднувати завдання для державних органів та для громадянського суспільства, готуватися і виконуватися ними спільно;
- пропонуємо серед невідкладних шляхів удосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг, передбачити проведення систематичних навчань їх персоналу щодо процедур, з якими звертаються недержавні організації;
- з метою забезпечення якості діяльності недержавних організацій у справах, що стосуються прав людини, доцільно урегульовувати підтвердження статусу громадської організації у певному напрямі, для чого ініціювати створення суспільством провідних всеукраїнських громадських спілок та їх підтримку державою.

## **2.3. Практика взаємодії недержавних організацій юридичного спрямування з публічними інституціями**

### **2.3.1. Зміст та форми взаємодії з органами виконавчої влади**

Вивчення основних засад функціонування громадських інституцій та їх співіснування з державними органами дозволяє детальніше розглянути питання їх зовнішньоорганізаційної діяльності. Це діяльність недержавних інституцій щодо виконання делегованих їм завдань і функцій держави, які передбачають забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам



різноманітних управлінських та соціальних послуг. Якщо внутрішньоорганізаційна діяльність спрямована на пошук оптимальних організаційних зв'язків всередині організації, то зовнішньоорганізаційна — на взаємодію недержавних організацій з іншими інституціями, як іншими недержавними, так і широким колом державних органів, організацій та інших.

Розкриття змісту взаємодії інституцій громадянського суспільства із державними є складним науковим завданням з причин недостатності наукової розробки та обмеженості практичного досвіду, подолання традицій імперативності у діяльності українських органів влади як представників, у недалекому минулому, авторитарної держави.

Будь-яка держава, незалежно від ступеню її розвитку, забезпечуючи своє завдання правопорядку й стабільності, прагне розширити сферу свого впливу, збільшити зони регулювання повсякденного існування суспільства та індивідів, зменшуючи їх свободи. Працюючи на обмеження авторитаризму державної влади, інститути громадянського суспільства привертають увагу та проводять аналіз порушення прав людини, відновлюють справедливість або зводять ці порушення до мінімуму. В ряді випадків ці способи реагування суспільства є непрофесійними, надмірно емоційними та, подекуди, не правовими. Але тим самим громадянське суспільство, притаманними лише йому методами досягає таких же цілей, що і держава, стабільного розвитку та правопорядку, з уточненням про більше врахування інтересів членів суспільства, громадян.

Тому, виходячи із спільної цілі, взаємостосунки громадянського суспільства та влади повинні будуватися шляхом діалогу, держава має сприяти громадським організаціям у розвитку та набуття професіоналізму, що сприятиме досягненню ідеалів демократичної правової держави.

Важливим аспектом є усвідомлення змісту категорії «взаємодія» дотично до предмета дослідження, що доречно здійснити шляхом аналізу цієї категорії у філософії та праві.

Категорія «взаємодія» є важливим методологічним принципом пізнання всіх суспільних явищ і зв'язків. Будь-який об'єкт може бути зрозумілий і визначений в системі відносин або у взаємодії з іншими оточуючими явищами, їх частинами, сторо-

нами і якостями. Щоб зрозуміти властивості, структуру та закони дійсності, необхідним є вивчення взаємодії в її загальному та конкретному проявах [254, с. 16]. Взаємодія розглядається філософами як загальна форма взаємозв'язку явищ дійсності, що виражається в їхній взаємній зміні, будь-якому зв'язку, відношенні між матеріальними об'єктами і явищами; процес взаємного впливу тіл один на одного, загальна форма зв'язку тіл або явищ, що здійснюється в їхній взаємній зміні [255, с. 523].

Філософський аспект взаємодії розглядається вченими передусім як співіснування двох явищ, інституцій, без переходу на спільну діяльність [256, с. 134]. Іншою, доречнішою для цього дослідження, є позиція, відповідно до якої для філософської категорії взаємодії характерна наявність, по-перше, лише таких зв'язків, які дозволяють об'єктам впливати один на одне; по-друге, самої взаємодії, в результаті якої відбувається взаємна зміна взаємодіючих об'єктів [257, с. 20]. Взаємодія — філософська категорія, яка відображає особливий тип відношення між об'єктами, при якому кожний з об'єктів діє (впливає) на інші об'єкти, приводячи до їх зміни, і водночас зазнає дії (впливу) з боку кожного з цих об'єктів, що, в свою чергу, зумовлює зміну його стану [258, с. 77–78].

Аналіз поняття “взаємодія” як філософської категорії дозволяє виділити такі основні його положення [254, с. 18]: взаємодія існує лише за наявності двох і більше співіснуючих явищ; взаємодія має місце лише тоді, коли явища існують водночас; наявність у взаємодіючих елементів схожих властивостей; взаємодія явищ, які мають між собою взаємний зв'язок і взаємообумовлені; при взаємодії об'єкти змінюються; здатність кожного із взаємодіючих об'єктів виступати одночасно і причиною, і наслідком; можливість настання позитивних і негативних наслідків взаємодії; універсальність форм взаємодії матерії.

Виходячи з предмета дослідження, вірним є виділення позитивної та негативної взаємодії, обидві сторони якої проявляються у діяльності недержавних інституцій як однієї з іншою, так і з державними органами. Залежно від спрямованості, взаємодія буде мати характер соціального співробітництва, партнерства, зближення чи, навпаки, ворожнечі, антагонізму та конфлікту [259, с. 33]. Іншим пов'язаним фактором, який визначає зміст,

кількісні параметри та характер результату (наслідки) взаємодії, є спрямування та величина зусиль взаємодіючих об'єктів. Наприклад, при негативній взаємодії, коли функціонування об'єктів спрямоване на досягнення протилежних цілей, вплив та дія кожного з них перешкоджає розвитку іншого об'єкту. При взаємодії елементів, які в своїй діяльності прагнуть досягнення єдиної мети, зусилля об'єктів спрямовані в один бік, при цьому відбувається додавання та найбільш повне використання їх можливостей для виконання спільних задач. Як наслідок, створюються необхідні передумови для успішної реалізації поставлених перед ними завдань. Таким чином, при позитивній взаємодії з'являються переваги, які сприяють успішному досягненню цілі, що нехарактерно для автономної діяльності невзаємодіючих між собою органів. Переносючи це твердження на специфіку проведеного дослідження, відмітимо спільність цілей існування державних та недержавних інституцій. Тому їх взаємодія, а не конфронтація, принесе позитивні наслідки співіснування [254, с. 18].

Висвітлюючи юридичний та управлінський аспекти взаємодії, відмічаємо детальний зміст цієї категорії у теорії управління, зокрема працях теоретиків-класиків управління Ф.Тейлора [260], А.Файоля [261], Г.Форда [262], розробках радянських вчених В.Г.Афанасьєва [263], І.Л.Бачило [264], Г.В.Атаманчука [265], сучасних українських вчених О.М.Бандурки [266], С.К.Гречанюка [267], Л.О.Фещенко [254] та ін.

Теорія управління до філософського тлумачення взаємодії в значенні зв'язку та впливу елементів додає важливе уточнення: взаємодія — це не просто зв'язок, а форма цих зв'язків та впливу. Фахівці в галузі управління розглядають взаємодію як складну форму управлінської діяльності, яка характеризує ступінь, способи і форми взаємного впливу елементів соціально-економічних систем в процесі їх планомірно-цілеспрямованого функціонування та розвитку [254, с. 20]. Забезпечуючи внутрішню єдність та узгодження в роботі всіх елементів управляючої системи, взаємодія створює чітко працюючий механізм управління [268, с. 9–16].

Отже, взаємодія є важливим елементом системи діяльності різноманітних суб'єктів, що дозволяє їм спільно досягати більш якісних результатів. Застосовно до взаємодії державних орга-

нів з недержавними інституціями відмітимо, що відмінності завдань діяльності цих структур, визначених у їх засновницьких документах, нівелюються спільними зусиллями, спрямованими на досягнення єдиної мети розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави і розвиненого громадянського суспільства.

Іншим важливим елементом висвітлення змісту взаємодії державних і громадських інституцій є формулювання становища ієрархії взаємодіючих елементів з акцентом на відсутність чи наявність підлеглості (підпорядкування). З цього питання існує дві позиції. Прихильники першої, як правило, це дослідники взаємодії державних органів, заперечують рівність сторін при взаємодії. Дослідник проблем управління в правоохоронній діяльності В. М. Шванков досить однобоко вбачає взаємодію лише у відносинах субординації: «взаємодіяти можуть частини системи, що знаходяться у відносинах влади і підлеглості» [269, с. 10]. Г. А. Туманов аналогічно зазначає ієрархічний характер взаємодії та значення головного її суб'єкта [270, с. 93]. Відмітимо, що зазначена ознака взаємодії та характеристика субординації у поведінці суб'єктів взаємодії однобоко характеризує сучасну багатоманітність співпрацюючих відносин навіть державних інституцій, зовсім не відповідає мотивації та системі співпраці влади і громадянського суспільства.

У взаємовідносинах влада-суспільство застосовується інша схема керування-підлеглості. Її не можна назвати повною мірою рівноправною, адже, як правило, повноваження державних органів щодо публічної адміністрації ширші за можливості недержавних. Її не можна також назвати підпорядкованою, адже недержавні інституції не визнають патерналізм державних, навпаки, виходячи з методу реординації, вимагають державні органи вчинити свої обов'язкові заходи. Такі відносини розкриваються у значній частині досліджень, зокрема працях С. Салманіємі [271, с. 458], С. К. Гречанюка [267, с. 374–375], Л. М. Усаченко [272].

Теоретичний аналіз взаємодії влади і громадськості як різновид соціальної взаємодії у соціально-психологічній літературі [273] розглядають як діалог, інтеракцію, що супроводжується комунікативними і перцептивними процесами, обумовлюються

присутністю автономних суб'єктів, що мають відносно рівні ресурси, психологічну готовність та культуру ведення діалогу.

Таким чином, взаємодія як правова та управлінська категорія є інструментом удосконалення певних систем та їхніх окремих елементів, що у сукупності дозволяють досягати більшої якості як у статичному, так і в динамічному прояві.

Дослідження правової та управлінської категорії взаємодії дозволило виділити її важливі ознаки: наявність не менше двох суб'єктів; наявність спільної мети суб'єктів взаємодії; спрямованість переважно на діяльність та її результати; узгодження інструментів діяльності різних суб'єктів взаємодії; узгодженість за метою, місцем, часом, методами; наявність правового регулювання; перебування взаємодіючих суб'єктів в ієрархічному зв'язку або без нього та ін.

Конкретизуючи функціонування та взаємодію певною мірою конкуруючих між собою державних і громадських структур, науковці розглядають декілька форм взаємодіючих моделей [274; 275]:

1. Спільно-індивідуальна діяльність. Державні органи і недержавні інституції реалізують незалежно один від одного власні завдання, виконують паралельно свою роботу. Але при цьому кожен з них вирішує одночасно і спільні завдання розбудови суспільства і держави, які важливі на конкретному етапі суспільного розвитку. Деякі вчені [254, с. 19–22] визначають цей рівень взаємодії абстрактним, адже в ньому відсутня обов'язкова ознака взаємодії — взаємозв'язок. Проте ми не заперечуємо користі від визнання такої форми взаємодії держави і недержавних організацій, адже це сприяє взаємоповазі до діяльності один одного, формує підґрунтя для наступних форм співпраці.

2. Спільно-послідовна діяльність. Спільне завдання виконується послідовно кожним елементом як частина єдиного механізму. Такий формат взаємодії активно практикується державними органами, наприклад, у здійсненні правоохоронної діяльності. Прикладом такої спільної діяльності дотично до теми дослідження може бути проведення громадської експертизи проектів рішень, підготовлених органами місцевого самоврядування, що є неодмінною умовою їх ухвалення [274, с. 55–58].

3. Спільно-взаємодіюча діяльність. Завдання виконується безпосередньо та одночасно кожним елементом системи. У такому випадку суб'єкти взаємодії вирішують загальні завдання одночасно та разом, що створює належні умови для своєчасного коригування їх дій, обміну інформацією і взаємного контролю. Ця форма взаємодії є ключовою для сталої співпраці державних і громадських інституцій, у ній проявляються усі риси спільної діяльності [274, с. 55–58].

Наступним елементом змісту зовнішньоорганізаційної діяльності невідприємницьких громадських організацій є визначення принципів взаємодії. У цьому аспекті доцільно навести зміст принципів, зазначених у Концепції взаємодії держави і громадянського суспільства, розробленої недержавним сектором та затвердженій державою Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства.

У першій з них запропоновано такі принципи [276]: громадська активність; 2) партнерство; 3) відкритість та відповідальність; 4) політична незалежність; 5) запобігання корупції; 6) раціональний і збалансований розвиток; 7) комплексність. Інша концепція пропонує такі принципи: 1) соціальне партнерство; 2) забезпечення рівних можливостей; 3) взаємовідповідальність; 4) відкритість та прозорість; 5) участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики; 6) невтручання; 7) визнання органами виконавчої влади різних видів діяльності інститутів громадянського суспільства; 8) ефективність процесу взаємодії; 9) прийняття органами виконавчої влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів [277].

Відмічаємо подібність зазначених принципів взаємодії інституції держави та суспільства у цих джерелах. Це свідчить про загалом вірний підхід до їх розробки. Разом з тим, аналіз та врахування практики організації діяльності недержавних інституцій, у зв'язках із державою, дозволив нам провести додаткову роботу із їх уточнення. При цьому нами враховано твердження Є. Захарова, який називає два принципи, на основі яких має здійснюватися взаємодія інститутів держави і громадянського суспільства: 1) чесне співробітництво неоднодумців: «в усьому тому, в чому я згоден із владою, я готовий з нею чесно співпрацювати, а коли вона припускається помилок, я простистоятиму їй, використо-

вуючи чинні законні методи»; 2) повага до різноманітності: чітке розуміння того, що гармонія в суспільстві настає не тоді, коли інтереси всіх його членів збігаються (такий збіг і неможливий, і неприродний), а тоді, коли в однаковій мірі уважаються та враховуються інтереси всіх зацікавлених сторін [48].

Вивчення наукової літератури та дослідження нормативних основ взаємодії державних органів та недержавних інституцій дозволяє навести такі її принципи:

- Незалежність і взаємоповага до свободи поглядів. Організації громадянського суспільства, так само як і державні органи у процесі своєї діяльності мають бути незалежними від впливу один одного. Усвідомлення переваг різноманітності поглядів щодо суспільного розвитку має слугувати взаємоповазі та виробленню спільної позиції шляхом діалогу.

- Правовладдя. Державні органи повинні діяти виключно в межах закону, при цьому недержавні організації мають права і свободи, що можуть бути обмежені лише законом.

- Рівноправність та забезпечення рівних можливостей. Взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства має будуватись на основі партнерства та рівноправності, при умові створення органами виконавчої влади однакових умов для діяльності зазначених інститутів.

- Відкритість. Діяльність організацій громадянського суспільства, органів публічної влади має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з організаційних чи фінансових питань своєї діяльності за умови поваги до приватності та охорони державної таємниці.

- Взаємна відповідальність за результат. Органи виконавчої влади та інститути громадянського суспільства усвідомлюють спільну відповідальність за рівень взаємодії вірність державної політики та ефективність реалізованих проєктів.

Важливим завданням побудови взаємодії недержавних інституцій з державними органами є розвиток існуючих та постійне розширення кола можливих форм такої співпраці. Форми взаємодії є зовнішньо виражені дії суб'єктів взаємодії, реалізовані на виконання своїх правових можливостей для досягнення завдань спільної діяльності. Типи форм взаємодії: 1) регулюючі (участь органів державної влади у створенні і діяльності

об'єднань громадян); 2) політичні (участь об'єднань громадян у забезпеченні демократичного характеру виборів в органи державної влади та їх формування); 3) фінансові (гранти, державна допомога, пільги щодо оподаткування); 4) надання послуг (обмін інформацією, партнерство, консультації); 5) контролюючі (державний та громадський контроль) [256, с. 136].

У зв'язку з характером цієї взаємодії форми необхідно розглядати як: 1) безпосередня взаємодія; 2) спільна діяльність; 3) опосередкована взаємодія.

Форми взаємодії є детальним відображенням та спрямуванням напрямів такої діяльності. Наприклад, О.М. Крутій [273] називає напрямки взаємодії органів влади і громадськості: а) впровадження засад нових моделей державного управління; б) узагальнення досвіду розгалуженої мережі громадських організацій та варіативності багаторівневості соціального діалогу; в) аналізу структури та змісту діяльності спеціалізованого органу, спрямованого на координацію взаємодії влади і громадськості.

Виходячи з практичного значення цього аспекту взаємодії, значна кількість науковців та практиків присвятила свої праці формам взаємодії державних і недержавних інституцій. Обмежений обсяг дослідження дозволяє лише стисло подати напрацювання деяких авторів.

Так, Є. Захаров називає такі форми взаємодії недержавних організацій: законодавча ініціатива; обмін інформацією; взаємодопомога у соціальній сфері; представництво у судах; контроль над діями державного апарату; проведення соціологічних, правових досліджень; взаємне фінансування; виховання громадянської самосвідомості, поваги до права й підвищення інформованості громадян про права людини [184]. Зазначимо, що, на наш погляд, наведені форми заслуговують на увагу, проте їх доцільніше розглядати як форми діяльності недержавних організацій.

Дослідник Д. П. Співак називає такі форми взаємодії як [278]:

1) підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій, зокрема дитячих, молодіжних, студентських, жіночих, екологічних організацій тощо, об'єднань ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, працівників науки, культури, охорони здоров'я, етнокультурних та інших формувань;



2) залучення інститутів громадянського суспільства до розробки, виконання й громадської експертизи проектів законодавчих актів і програм соціального розвитку;

3) розробка механізму розміщення та укладання договорів державного замовлення;

4) створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації, партнерства і так далі), які мають визначене коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення;

5) створення різних спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп тощо;

6) проведення цілеспрямованої політики по підготовці кадрів та взаємного навчання державних службовців та представників інститутів громадянського суспільства навичкам і практиці роботи в партнерстві один з одним [278, с. 160].

Відмітимо, що, на наш погляд, наведені перші дві форми відображають не взаємодію, а діяльність державних інституцій щодо організації спільної діяльності.

Заслужують на увагу праці Н. П. Гаєвої [256, с. 135], яка розглядає систему форм взаємовпливу недержавних організацій на державні і навпаки. До форм, за допомогою яких громадські об'єднання впливають на формування та функціонування органів державної влади, можуть бути віднесені: 1) участь у виборах та формуванні органів державної влади; 2) залучення до правотворчості; 3) задоволення інформаційного запиту про діяльність органів виконавчої влади; 4) громадський контроль. З іншого боку, органи державної влади також впливають на громадські об'єднання. Проявом такого впливу є: 1) правове регулювання створення та діяльності об'єднань громадян; 2) державна підтримка; 3) дорадчі, консультативні органи при органах державної влади; 4) надання інформації, необхідної для досягнення цілей об'єднань громадян і виконання відповідних завдань; 5) державний контроль. Вказане не виключає укладання договорів між органами державної влади і об'єднаннями громадян щодо спільної діяльності у відповідних сферах суспільного життя, наводячи реальний зміст категоріям «соціальне партнерство», «соціальне замовлення» і іншим.

Чи не найбільш якісно викладено питання форм взаємодії державних і громадських інституцій у Концепції сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [277]. Саме на основі опрацювання названого джерела нами вирішено формувати авторську систему форм взаємодії.

Вивчення практики діяльності невідприємницьких громадських організацій України, проведене нами опитування недержавних організацій України та пострадянських країн дозволило узагальнити такі основні форми їх співпраці з державними органами, що подекуди співпадають із завданнями недержавних організацій:

- Участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.

- Відмітимо, що розробляючи законопроекти та пропонуючи їх на розгляд парламенту, громадські організації можуть відстоювати точку зору громадянського суспільства на проблеми регулювання тих або інших процесів і лобювати відповідні зміни. Слід відзначити, що державні органи зовсім не заперечують проти участі недержавних інституцій у законотворчості, наслідком чого стало прийняття значної кількості актуальних законів: у галузях протидії торгівлі людьми і домашнього насильства, у сфері обмеження тютюнопаління, захисту прав дітей, інвалідів, тощо. Недержавні організації висловлюють власну, подекуди оригінальну та фахову позицію, чим можуть допомогти державі з її прямолінійним баченням.

- Здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення.

- Громадський контроль спрямований на визначення правомірності прийнятих державою рішень та їх ефективності, на протипагу йому держава обмежено контролює додержання недержавними інституціями вимог законодавства.

- Надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань та функцій держави.

- Сьогодні концепція публічного управління визнає, що, в ряді випадків, державі доречно не брати на себе реалізацію соціальних функцій, а доручити це більш ефективним громадським організаціям, що подекуди мають можливість їх надавати

якісно. Це розвиває теорію та практику соціальних послуг, замовником яких виступає держава, укладаючи з громадськими організаціями-виконавцями адміністративні договори.

- Утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп.

- Незважаючи на критику щодо реальності їх впливу, пасивності та неорганізованості недержавних організацій, громадські та експертні ради як у інших країнах, так і в Україні довели доцільність їх існування, надаючи можливість фаховим і захищеним спеціалістам з громадського сектору впливати на державну правозастосовну практику.

Співпраця щодо підготовки кадрів.

- Проведення за ініціативою недержавних організацій, національних та міжнародних, державних структур семінарів, тренінгів та курсів дозволяє їх учасникам: держслужбовцям та громадським активістам набути навичок ефективної взаємодії, ознайомлення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики. Прикладами такої форми ефективної співпраці, особисто вивченої автором, є протидія насильству у сім'ї та сучасна правоохоронна діяльність, розвиток юридичних клінік та інтерактивних форм навчання, що є лише дрібною часткою внеску недержавних інституцій у побудову демократичної правової української держави.

- Одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями.

- Громадські організації добирають і вивчають актуальні питання щодо пріоритетів державної політики, щодо здійснених державою програм та заходів, стану справ у різних сферах життєдіяльності. Ця інформація може мати для державного апарату важливе значення, бути альтернативною щодо інших офіційних джерел та, як правило, не вимагає державних ресурсів щодо її збору. Головне, бути готовим її одержати, не заперечувати апріорі таку можливість, що інколи зустрічається в Україні.

Виконання спільних проектів.

- Важливе у цій широкій групі форм взаємодії держави і суспільства як взаємне визначення цілей та очікуваних результатів проектів, так і їх взаємне забезпечення ресурсами та персоналом, залежно від можливостей.

Таким чином, вивчення змісту взаємодії держави і громадянського суспільства дозволяє зробити проміжний висновок, що на конкретному рівні ця співпраця проявляється у функціонуванні державних органів та організацій громадянського суспільства. А вивчення прикладів безпосередньої взаємодії виявляє такі фактори, що сприяють її налагодженню, або, через відсутність, перешкоджають їй.

Першим елементом організації взаємодії є, на наш погляд, нормативно-правова основа.

На загальнодержавному рівні діють закони, що регулюють діяльність недержавних організацій та деякі механізми їхньої взаємодії з державними структурами. Відмічаємо активізацію процесу формування організаційно-правових засад діяльності організацій громадянського суспільства в Україні, що детально розкрито у підрозділі 2.2. Однак наявна законодавча база не закріплює соціальне партнерство як постійно діючий процес. Вважаємо, що на законодавчому рівні слід визначити основні принципи соціального партнерства, механізми його реалізації, відповідальність сторін.

На місцевому рівні процес розвитку законодавчої бази має як досягнення, так і недоліки в окремих галузях, але, в цілому, не носить єдиного характеру. Процес формування законодавчої бази, що регулює всі сторони соціального партнерства, не завершений, перебуває в стані розвитку. Відсутнє єдине розуміння поняття «соціальне партнерство» з боку всіх зацікавлених суб'єктів, у зв'язку із чим важливі аспекти проблеми не попадають у поле нормативно-правового регулювання.

Особливо важливим є наступний елемент організації взаємодії недержавних організацій і державних органів — механізм реалізації взаємодії.

Сьогодні сформована різноманітна практика взаємодії державних структур і неурядових організацій: на різних рівнях управління, у різних органів влади з окремими представниками громадських організацій, для рішення окремих конкретних проблем.

Проведене дослідження дозволило виділити такі інструменти названого механізму: громадські ради, експертні ради, круглі столи, робочі групи тощо. При реалізації спільних завдань ви-

користуються конкурсні процедури для залучення партнерів з громадського сектору, застосовуються методи прямого стимулювання й непрямого заохочення соціальної активності недержавного сектору. Разом з тим, практика взаємодії не носить обов'язкового характеру для державних структур, які значно відрізняються у своєму відношенні до співпраці та ступеню залученості до процесу соціального партнерства.

З іншого боку, недержавні організації не у кожному напрямі виробили механізм свого представництва перед державними структурами, недостатньо налагоджена координація дій між недержавними структурами, проявляються серйозні проблеми в інституційному розвитку таких організацій. Практично відсутні критерії оцінки якості громадських організацій як соціальних партнерів у рішенні проблем суспільного значення. Значну роль відіграють суб'єктивні фактори, у зв'язку із чим ця взаємодія не може бути названа стабільною. Громадськими організаціями повинно бути усвідомлено, що соціальне партнерство припускає професіоналізм, самостійність і високий ступінь відповідальності за якість рішення проблем і повноту виконання взятих на себе зобов'язань.

Не може існувати взаємодія державних і громадських інституцій без третього елемента — спеціальних структур, що забезпечують вирішення проблем суспільного значення.

На державному рівні не існує органу виконавчої влади, уповноваженого на вирішення справи розвитку співпраці із громадським сектором, впровадження принципів соціального партнерства й соціального діалогу. Немає єдиного розуміння в різних суб'єктів соціального партнерства щодо необхідності покладання завдань цього напрямку діяльності на державний орган.

В більшості органів виконавчої влади, у місцевих органах існують спеціалізовані підрозділи зі зв'язків із громадськістю. У кожному конкретному випадку їхні повноваження визначаються керівництвом або регулюються положенням про державний орган, до складу якого вони входять. При цьому загальні принципи діяльності таких структур не визначені, що підсилює роль суб'єктивних факторів.

В існуючих прикладах співпраці на місцевому рівні державні структури, як не дивно, залишаються більш сильною стороною

в цьому партнерстві. Автором відслідковано декілька прикладів формування громадських рад при різного рівня державних органах виконавчої влади. У більшості випадків недержавні організації проявляють пасивність щодо входження та активної участі у таких радах.

З іншого боку, державні органи у значній частині випадків не створюють достатніх організаційних та ресурсних важелів ефективної їх діяльності [279, с. 12].

Усередині «третього сектора» також відсутня організаційна структура, здатна представляти його інтереси перед державою й державними органами (координаційна рада, загальна асоціація або група таких організацій, що поєднують великі сектори недержавних структур). Необхідність таких структур, їхні повноваження також не є загально визнаними.

Обов'язковим четвертим елементом організації взаємодії при вирішенні справ суспільного значення є інформаційне забезпечення процесів соціального партнерства.

Сформований досвід, найпоширеніша практика в частині інформаційної складової соціального партнерства свідчать про обмеженість інформаційного поля, його недостатності для цілей підтримки й стимулювання соціального партнерства.

Погодимось із Є. Захаровим [184], що інформаційні збірники, що виходять друком, і спеціалізовані газети й журнали, що відбивають взаємодію, мають невеликий тираж і мало доступні широкому колу зацікавлених осіб. ЗМІ не проявляють зацікавленості у висвітленні цієї теми. Доступ суб'єктів взаємодії в засоби масової інформації обмежений у силу відсутності або недостатності фінансових ресурсів.

Координація дій самих недержавних інституцій щодо об'єднання зусиль і ресурсів з метою інформаційного забезпечення взаємодії розвинена недостатньо. Потенціал інформаційної складової соціальної політики в області соціального партнерства не використовується повною мірою, що є реальним гальмом прогресу в цій галузі. З позитивних прикладів можна відмітити комплекс заходів, що вживається Українським незалежним центром політичних досліджень та найбільш показово виражається у регулярному виході з друку спеціалізованого журналу «Громадянське суспільство»; деякі недержавні організації практику-

ють електронну версію подібних публікацій (у більшості випадків невеликої аналітичної якості).

Тому факти існування та користі для рішення конкретних соціальних проблем громадських організацій маловідомі населенню, різним складовим його групам та спільнотам. Разом з тим, навряд чи можна вважати, що розуміння соціального партнерства як необхідної умови ефективної соціальної політики глибоко усвідомлено громадськістю, визнається нею важливим підґрунтям громадянського суспільства, що вимагає активної підтримки.

Ряд дослідників недержавного сектору відмічають [280, с. 58; 281], що сьогодні існують об'єктивні (відсутність налагодженої системи співпраці, недосконалий механізм фінансування та нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади та більшої інформованості громадськості) та суб'єктивні фактори (недостатня професійна підготовка лідерів громадських організацій, соціально-психологічна неготовність до діалогу та недостатня мотивація до співпраці, як представників влади так і громадськості), що перешкоджають якісній співпраці держави і громадянського суспільства. Вирішення такої проблеми бачиться вченими по різному.

Застосовано до діяльності громадських організацій правового спрямування, пріоритетом яких, як відомо, є сприяння реалізації та захисту прав людини, наведемо актуальний алгоритм їх впливу на державну політику і правозастосовну практику. Досліджуючи різноманітні форми реагування громадських правозахисних організацій у США [282, с. 80–90; 283; 284] на конкретні порушення прав людини, можливо визначити такий універсальний алгоритм, що заслуговує на поширення у міжнародній практиці:

1. Дослідницький рівень:

- виявлення порушень прав людини;
- визначення формальних бар'єрів для виконання прав людини (правові норми та норми моралі, консервативність політики);
- визначення інших прав людини, які постраждали від першопричини, адже права людини є взаємопов'язаними і взаємозалежними;

- визначення, з числа центральних та місцевих органів влади, відповідальних за конкретну сферу правової політики, оцінка їх діяльності включаючи реалізацію принципів прозорості та підзвітності.

- Практичний рівень:

2. встановлення та системна реалізація довгострокових цілей в галузі прав людини (адвокасі-кампанії);

- планування практичних кроків щодо забезпечення прав людини та прогнозування їх результатів, щоб вони не зашкодили отримувачам допомоги;

- забезпечення основних потреб в короткостроковій перспективі (надання житла, харчування, медичного обслуговування, освіти або іншої допомоги особам, які потерпають від порушень прав людини);

- співпраця з громадськими організаціями в інших секторах захисту прав людини. Ця практика дозволяє охопити ширше коло цільових груп населення, тим самим забезпечити повнішу реалізацію прав конкретних осіб та потужніший вплив на державну владу у цьому напрямі;

- мобілізація осіб, чії права обмежуються у коаліції для їх захисту. Саме громадські організації можуть відігравати важливу координуючу роль, об'єднуючи правовласників і прихильників в коаліції для реалізації спільних цілей людського права. Таке об'єднання інтересів може створити додатковий наголос щодо конкретної проблеми або ситуації. Досвід показує, що суспільство і державна влада краще реагують на порушення прав людини, коли про це заявляють не окремі особи, а їх об'єднання;

- забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади на центральному та місцевому рівнях у кожній галузі реалізації прав людини.

Отже, проведені дослідження змісту та форм взаємодії неприймницьких громадських організацій з державними інститутами дозволило сформулювати такі **висновки**:

1. Взаємодія є організаційним інструментом діяльності різних суб'єктів, що дозволяє їм спільно досягати більш якісних результатів, при збереженні кожним із суб'єктів своїх організаційних особливостей або без такого. Застосовно до взаємодії державних органів з недержавними інституціями відмітимо, що відмінності



завдань діяльності цих структур, визначених у їх засновницьких документах, нівелюються спільними зусиллями, спрямованими на досягнення єдиної мети розбудови в Україні демократичної, соціальної, правової держави і розвиненого громадянського суспільства.

2. Дослідження правової та управлінської категорії взаємодії дозволило виділити її важливі ознаки: наявність не менше двох суб'єктів; наявність спільної мети суб'єктів взаємодії; спрямованість переважно на діяльність та її результати; узгодження інструментів діяльності різних суб'єктів взаємодії; узгодженість за метою, місцем, часом, методами; наявність правового регулювання; перебування взаємодіючих суб'єктів в ієрархічному зв'язку або без нього та ін.

3. Вивчення досвіду взаємодії конкуруючих між собою державних і громадських структур дозволило нам виділити декілька форм взаємодіючих моделей: спільно-індивідуальна діяльність, спільно-послідовна діяльність, спільно-взаємодіюча діяльність.

4. Вивчення наукової літератури та дослідження нормативних основ взаємодії державних органів та недержавних інституцій дозволяє навести такі її принципи: 1) незалежність і взаємоповага до свободи поглядів; 2) правовладдя; 3) рівноправність та забезпечення рівних можливостей; 4) відкритість; 5) взаємна відповідальність за результат.

5. Форми взаємодії є зовнішньо виражені дії суб'єктів взаємодії, реалізовані на виконання своїх правових можливостей для досягнення завдань спільної діяльності. Форми реалізації громадських ініціатив через організації громадянського суспільства є взаємопов'язаною та взаємодоповнюючою системою до виконання органами публічної влади власних повноважень в інтересах суспільства в цілому та окремих, соціально уразливих груп населення зокрема. Усі форми реалізації громадських ініціатив мають розвиватись та діяти цілісно і системно. Форми взаємодії є детальним відображенням та спрямуванням напрямів такої діяльності.

6. Вивчення практики діяльності невідприємницьких громадських організацій України, проведене нами опитування недержавних організацій України та пострадянських країн дозволило

узагальнити такі основні форми їх співпраці з державними органами, що подекуди співпадають із завданнями недержавних організацій:

- участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів;
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань та функцій держави;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп;
- співпраця щодо підготовки кадрів;
- одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями;
- виконання спільних проектів.

7. Вивчення прикладів безпосередньої взаємодії виявляє такі фактори, що сприяють їй налагодженню, або, через відсутність, перешкоджають їй: нормативно-правова основа; механізм реалізації взаємодії; спеціальні структури, що забезпечують вирішення проблем суспільного значення; інформаційне забезпечення процесів соціального партнерства.

8. Вивчення міжнародного досвіду реагування недержавних організацій на конкретні порушення прав людини у співпраці з державними органами дозволило визначити універсальний алгоритм, що заслуговує на поширення:

- дослідницький рівень (виявлення порушень прав людини; визначення формальних бар'єрів для виконання прав людини (правові норми та норми моралі, консервативність політики); визначення інших прав людини, які постраждали від першопричини, адже права людини є взаємопов'язаними і взаємозалежними; визначення, з числа центральних та місцевих органів влади, відповідальних за конкретну сферу правової політики; оцінка їх діяльності включаючи реалізацію принципів прозорості та підзвітності);
- практичний рівень (встановлення та системна реалізація довгострокових цілей в галузі прав людини (адвокасі-кампанії); планування практичних кроків щодо забезпечення прав лю-

дини та прогнозування їх результатів, щоб вони не зашкодили отримувачам допомоги; забезпечення основних потреб в короткостроковій перспективі (надання житла, харчування, медичного обслуговування, освіти або іншої допомоги особам, які потерпають від порушень прав людини); співпраця з громадськими організаціями в інших секторах захисту прав людини; мобілізація осіб, чії права обмежуються у коаліції для їх захисту; забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади на центральному та місцевому рівнях у кожній галузі реалізації прав людини).

### **2.3.2. Процедура взаємодії з місцевими органами публічного управління**

Завдання місцевої влади та очікування місцевої громади взаємнообумовлені. Ключовим завданням органів влади на місцях є вирішення потреб місцевого населення.

Наведемо декілька простих підтверджень цього:

1) місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право [та реальна здатність] територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення (стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [93];

2) місцева державна адміністрація діє на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою, взаємодіє з органами місцевого самоврядування, діє на принципах поєднання державних і місцевих інтересів (статті 1, 2, 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [285].

Не вступаючи у дискусію про триваючі реформи щодо змісту й розподілу повноважень місцевих органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування відмітимо такий доказ на підтвердження пріоритетності для місцевої влади вирішувати потреби місцевого населення: єдиним джерелом влади в Україні є народ, який її здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (стаття 5 Конституції України) [17].

Разом з тим, значна група науковців та практиків (О. В. Батанов, В. І. Борденюк, І. В. Дробуш, А. Є. Кадомцев, В. М. Кампо, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, І. М. Разнатовський, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал, К. С. Шугрина), велика кількість публікацій стверджують, що в Україні інтереси народу недостатньо враховуються органами влади, існує протиріччя між реальними місцевими потребами і діяльністю органів, які зобов'язані їх вирішувати.

Безпосередньо до розгляду цієї теми підштовхнуло твердження експертів французької поліції, які протягом 2008–2010 років досліджували різні аспекти діяльності українських органів охорони правопорядку в межах спільного проекту TWINNING з Міністерством внутрішніх справ України. Рахуючи, що послуги з охорони правопорядку є такими, що вирішують соціальні потреби громади, вважаємо цей приклад показовим у сенсі теми дослідження.

Під час відвідування одного з місцевих управлінь внутрішніх справ м. Києва ними було вивчено питання взаємодії правоохоронних органів, місцевих органів влади та місцевої громади у сфері забезпечення правопорядку, профілактики правопорушень. У підсумковому звіті цього дослідження було відмічено, що незважаючи на існування у районі м. Києва колегіальної ради за участю представників названих структур, її робота практично не супроводжується реалістичними показниками результативності, зустрічі відбуваються нерегулярно і як правило, без ухвалення й виконання рішень, необхідних для протидії правопорушенням на місцевій території [286, с. 16–17]. Входячи особисто до однієї з таких міжвідомчих груп при райдержадміністрації в м. Києві автор може підтвердити справедливість та симптоматичність висновків незалежних експертів.

Це підтверджує гіпотезу про те, що суспільна і державна політика в Україні відрізняються, для української організації суспільного життя притаманна централізація, для якої характерно (на основі джерела: [287, с. 16]):

1. Немає чіткої межі між функціями держави та функціями місцевого самоврядування.

2. Державні органи затверджують національні програми щодо різних питань соціально-економічного розвитку здебільшого узагальнено, часто без урахування регіональних та/або місцевих особливостей.

3. Національні програми адміністративно «спускаються» на обласний рівень, потім — на районний (та на міста обласного значення), з районів — на селища та села, фактично без надання окремого фінансування під виконання завдань програми.

4. Податкова база місцевого самоврядування майже нездатна забезпечити надання базових послуг населенню. Бюджет надміру централізований.

5. Високий рівень залежності регіонів від рішень центральних та місцевих органів виконавчої влади.

6. Сконцентрованість регулюючих, дозвільних та контрольних функцій на рівні центральних органів влади (або ж їх регіональних структурних підрозділів).

7. Проблеми із доступом населення до інформації органів влади різних рівнів.

8. Практика виконання завдань (у тому числі, надання послуг) або через структурні підрозділи органів влади, або ж через створені органами влади організації, установи та підприємства — державні, районні, комунальні тощо.

9. Низький рівень залучення приватних осіб та недержавних організацій у процес виконання завдань соціально-економічного розвитку та надання послуг.

10. Нерозвинутість механізмів участі громадян у здійсненні місцевої політики.

Прослідкуємо можливі наслідки розвитку ініціативи, що пропонується до виконання представникам місцевої влади чи самоврядування:

1. Ініціатива (вказівка) від центрального органу виконавчої влади. У практиці бувають позиції, коли центральні органи про-

понують негайно виконати різні позитивні на перший погляд дії. Недоліками такої вказівки є неврахування особливостей та передумов місцевого рівня. Такою ініціативою було декілька років тому запропоновано, наприклад, організувати співпрацю на рівні територіальних ОВС з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку. Ці органи утворюються згідно з законом «Про участь громадян у охороні громадського порядку та державного кордону» [185]. Як одна з ініціатив цієї групи, протягом першого за зазначеною вказівкою часового періоду, був зафіксований сплеск активності у регіонах до діяльності таких формувань. Проте, за винятком тих формувань, що виникли раніше за власною ініціативою або знайшли реальні підвалини якісної діяльності з боку органів місцевої влади [288] такі організації вже незабаром втратили потужність.

2. Ініціатива з боку місцевих органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування. Такі пропозиції можуть мати можливості місцевого бюджетного фінансування, що зумовлює їх реалізацію. Проте, як часто буває, не засновані на реальній діяльності громадськості, такі ініціативи закінчуються з закінченням бюджету, або через рік-два перетворюються на мікроструктури місцевої влади, що мають бюджет, але не мають відчутних результатів діяльності. Такими формами роботи можна назвати деякі центри соціальних послуг, що опікуються проблемами сімей, підлітків, сприяють реформі житлово-комунального господарства тощо. За рідкими виключеннями, їх активність згасає одночасно з бюджетом або зі зміною персоналії у місцевій владі, яка їх започатковувала.

3. Ініціатива від громади, громадських організацій, органів самоорганізації населення. Не можна з високим ступенем вірогідності назвати такі ініціативи однозначно доцільними і продуманими, проте на відміну від перелічених вище, у таких пропозицій є ключова перевага: вони пропонуються безпосередньо серед представників місцевого населення, на подолання місцевих негативних явищ чи розвиток позитивних. Як правило ці ініціативи формулюються у такій формі: «громаді це потрібно, наша ініціативна група може це зробити, надайте нам часткову організаційну та фінансову підтримку».

4. Спробуємо прослідкувати шляхи розвитку останньої групи місцевих ініціатив громади. Виходячи з практики роботи на рівні громадської організації, що взаємодії з місцевою владою, передбачаємо такі варіанти:

5. Ініціатива не буде почута. Згадаємо визначені незалежними іноземними експертами ознаки діяльності громадських рад при місцевих органах влади: зустрічі відбуваються дуже рідко, додамо сюди низький ступінь довіри недержавних організацій до місцевої влади (до них можуть і не звернутися), крім того, чи існують у органах місцевої влади підрозділи (відповідальні виконавці), зобов'язані створювати підвалини для розвитку місцевих ініціатив?

6. Ініціатива буде обговорена і зі значним ступенем вірогідності — відхилена. Причини класичні: відкриті (криза, бюджет розподілений, до нового бюджету подавати заявки зарано (запізно) тощо) та приховані (яка персональна користь для представника влади або для його політичної сили). Крім того, як зазначалося, скільки місцевих органів влади можуть підтвердити існування у своєму складі працівників (підрозділів), відповідальних за реалізацію ініціатив громади, їх бюджетне супроводження?

7. Проект буде реалізовано. Такий результат виглядає скоріше фантастичним, при ще одному погляді на попередні варіанти розвитку подій.

Отже, сучасний стан взаємодії центральної та місцевої влади та інститутів громадськості в Україні нами оцінюється як неякісний та побудований на концептуально невірних передумовах. В той же час з аналогічного питання у розвинених державах світу практикується підхід до вирішення проблем місцевого значення, заснований на концепції розвитку (**Development Approach, Community Based Approach to Local Development** [289], [290]), який правниками безпосередньо пов'язується з правами людини (**Human Rights-Based Approach** [291], [292], [293]). Цей підхід пов'язаний з удосконаленням доктринальних положень надання соціальних та адміністративних послуг, і заснований на зростанні ролі громади у замовленні та контролі якості послуг, що забезпечуються владою для задоволення її потреб. Змістовно, влада (передусім місцева) розглядається як носій обов'язків

перед населенням, а представники громади — як носії прав, що впливають (замовляють) на спрямованість діяльності місцевої влади.

Одним із визначальних моментів вирішення проблеми, задекларованої у цій праці, є визначення умов, при наявності яких ініціатива знизу, від громади, буде належно донесена до місцевої влади та реалізована.

На основі опрацювання літератури пропонуємо розглядати таку систему умов:

1) діяльність місцевої влади на засадах орієнтації на потреби громади (концепція децентралізації місцевої влади);

2) розвиненість суб'єктів, що виражають громадянські ініціативи;

3) розвиненість форм орієнтації місцевої влади на ініціативи громади;

4) кооперація ресурсів на реалізацію потреб громади (місцевого бюджету, коштів громади та благодійних надходжень);

5) соціальна згуртованість населення громади.

Важливою засадою позитивного вирішення місцевих ініціатив є діяльність місцевої влади на засадах орієнтації на потреби громади. В. Сороковський [287] називає такий підхід децентралізацією та включає до змісту цієї концепції політичну, адміністративну та фінансову децентралізацію.

Політична децентралізація — спрямована на покращання активної участі населення у процесах прийняття рішень. Це передбачає, що обрані на місцевому рівні органи влади повинні нести більшу частину обов'язків стосовно до тих, хто їх обрав, а також краще представляти місцеві інтереси у процесах прийняття політичних рішень.

Адміністративна децентралізація — відповідальність за планування на регіональному й місцевому рівнях, оперативне управління, а також за фінансування інфраструктури та послуг передається від центру до регіональних й місцевих структур.

Фінансова децентралізація — є суттєвою складовою кожної з форм децентралізації. Децентралізована структура нездатна виконати свої обов'язки без доступу до необхідних ресурсів та права прийняття фінансових рішень [287, с. 18–19].



На основі опрацювання зазначеного джерела виділимо елементи цієї концепції, що, на наш погляд, можуть бути реалізовані у сучасних українських реаліях. На рівні місцевого самоврядування, крім участі у виборах, населення має й інші форми безпосередньої участі у вирішенні місцевих питань: місцеві ініціативи, громадські слухання, збори за місцем проживання, органи самоорганізації населення, громадські організації тощо. Виборча система має бути перебудована для надання реальної можливості кандидатам нести відповідальність за реалізацію передвиборчих програм та формального закріплення виборчих представників за конкретними виборчими округами, які, у свою чергу, мають бути укрупнені.

Послуги (адміністративні, соціальні тощо) мають надаватися якомога ближче до споживача цих послуг, тобто до громади. Це ж стосується і механізму прийняття рішень. Громада і створені нею організації повинні мати можливості, функціональні механізми взаємодії з органами місцевої влади й фінансові ресурси для здійснення ініціатив, що напрацьовані громадою. Головний ризик для представників держави у такій концепції — це міф втрати влади, контролю над ситуацією. Навпаки, соціальна держава, якою за Конституцією є Україна [17], повинна узагальнювати місцеві ініціативи, сприяти поширенню позитивного досвіду вирішення завдань місцевого значення, формувати державні програми для широкого впровадження такого досвіду. При цьому місцева влада не повинна сприймати це як конкуренцію, а активно сприяти розвитку таких форм участі громади у провадженні справ місцевого значення.

Наступним засадничим принципом діяльності влади, орієнтованої на інтереси місцевої громади, є розвиненість суб'єктів, що виражають громадянські ініціативи.

Передусім, це різні форми місцевих громадських об'єднань (у тому числі благодійні, молодіжні, релігійні, формування з охорони громадського порядку), органи самоорганізації населення (роль яких зростає зі зменшенням, за нашим баченням, кількості депутатів органів місцевого самоврядування), неформальні групи громадської ініціативи (різноманітні форми дорадчих органів за участю представників місцевих органів виконавчої влади

та місцевого самоврядування: з координації місцевої діяльності у галузі освітніх, культурних, правозахисних ініціатив тощо).

Такі суб'єкти громадської ініціативи, при реалізації концепції взаємодії з місцевою владою виконуватимуть значно ширший обсяг завдань порівняно з сучасним станом:

- визначатимуть потреби громади та ініціюватимуть місцеві програми (проекти) на її задоволення;
- спільно з місцевою владою плануватимуть шляхи розв'язання проблеми: складатимуть та реалізовуватимуть проект;
- залучатимуть необхідні фінансові та інші ресурси для розв'язання проблеми: як від місцевої влади (у тому числі районної чи обласної), так і від благодійників;
- візьмуть на себе повну відповідальність за успішну реалізацію проекту (у тих організаційних формах, що зареєстровані як юридичні особи): кошти проекту надходитимуть безпосередньо на банківський рахунок організації; самостійно укладатимуть угоди на виконання робіт та надання послуг для реалізації проекту; у межах затвердженого кошторису здійснюватимуть всі платежі через свої банківські рахунки; фінансово звітуватимуть про витрати;
- спільно з місцевою владою визначатимуть механізм утримання та обслуговування налагодженої системи;
- при функціонуванні налагодженої системи (наданні послуг) виступатимуть механізмом громадського контролю, в обох напрямках: стосовно до надавача послуги — контроль за якістю послуг; стосовно до споживачів — контроль за окуплюваністю послуги та дотриманням вимог ощадливого використання об'єкту.

Місцеві органи влади у такій взаємодії виконуватимуть функції:

- делегування повноважень зі створення (покращання) механізму надання послуг для реалізації потреб громади;
- вкладання фінансових ресурсів у заходи зі створення (покращання) надання послуги;
- участі в управлінні налагодженими системами;
- забезпечення підтримки діяльності та контроль якості налагодженої системи надання послуг населенню (використання капітальних об'єктів та забезпечення ініційованих заходів).

Чи спроможне українське суспільство діяти на таких засадах сьогодні? Розглянемо сучасний стан організацій громадянського суспільства на прикладі досить показового дослідження, проведеного у Донецькій області [294, с. 4–5].

Станом 1 січня 2010 року зареєстровано 1075 громадських організацій, які за статусом можуть поширювати свою діяльність на територію всієї області, та 333 регіональних благодійних організацій. Територіальними установами Донецького управління юстиції зареєстровано ще близько 6 тисяч громадських організацій з місцевим статусом.

У структурі громадських організацій за спрямуванням та видами діяльності у 2009 році найбільш поширеними залишалися оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання — 17,0%. Молодіжні організації та об'єднання ветеранів та інвалідів становлять, відповідно, 11,2% та 10,1% від загальної кількості громадських організацій, об'єднання професійної спрямованості — 7,6%, жіночі та дитячі організації — 4,2% та 3,9% відповідно, об'єднання національних та дружніх зв'язків — 3,9%, освітні, культурно-виховні об'єднання — 3,9%.

У Донецькій області діє чимало профспілок, які об'єднують близько 2,4 млн. осіб та ветеранських організацій. Усього в області зареєстровано 28 міських та 17 районних організацій ветеранів України.

У Донецькій області мешкають понад 248 тисяч інвалідів, інтереси яких представляє об'єднання «Асамблея громадських організацій інвалідів та громадських організацій Донбасу», до складу якої входять 20 громадських організацій.

Окремою категорією організацій є органи самоорганізації населення та організації співвласників багатоквартирних будинків. При цьому органи самоорганізації населення більше розповсюджені на теренах області. Також зареєстровано 20 постійно діючих третейських судів та 11 творчих спілок.

Більшість організацій, зареєстровані в Донецькій області, поширюють свою діяльність на територію міста Донецька та рідко охоплюють інші міста та райони. Кількість дієвих громадських організацій у містах та районах області вкрай мала, що пояснюється відсутністю належних умов для виникнення та розвитку

громадських ініціатив: бракує досвіду, доступу до інформації, державних та недержавних фінансових ресурсів, а також професійних кадрів.

Отже, незважаючи на особливості соціально-демографічного стану проаналізованої області (у менш населених регіонах менше організацій громадянського суспільства), загальні тенденції, на наш погляд, відмічені вірні (недостатній зв'язок з місцевими громадами через замкненість на групових інтересах, недостатній рівень поширення за межі обласного центру). Це можуть підтвердити дані Головного управління юстиції Житомирської області [295] (з 306 зареєстрованих на 1.04.2010 громадських організацій лише 29 розташували керівний орган не в обласному центрі, причому 20 із них — у другому за величиною місті області, а як показує практика, реєстрація не означає активної діяльності).

Тому, необхідно шукати способи стимулювання соціальної активності та самоорганізації українського народу, підтримувати існуючі організації шляхом надання їм важелів взаємодії з місцевою владою; поширювати неформальні прояви самоорганізації (наприклад, громадські ради при органах місцевої влади), практикувати обмін досвідом серед представників недержавних організацій, сприяти їх професіоналізації, на рівні кожного регіону запровадити програму розвитку громадянського суспільства.

Реалізація двох зазначених умов діяльності місцевої влади, орієнтованої на реалізацію завдань громади, буде неповною без розвитку форм такої роботи.

Вважаємо, що на сучасному етапі розвитку українського громадянського суспільства можна передбачати такі форми орієнтації місцевої влади на ініціативи громади:

- уведення у штат місцевих органів влади працівників (підрозділів), які зобов'язані супроводжувати реалізацію конкретних громадсько-орієнтованих проектів;
- уведення у штат місцевих органів влади працівників, що зобов'язані створити умови для виявлення та оформлення ініціатив недержавних інституцій, спрямованих на вирішення потреб громади;
- винайдення можливостей для запровадження статей місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію виявлених ініціатив інституцій громадськості.

Звісно, автономно на місцевому рівні вельми складно досягти реалізації заходів такого рівня. Загалом, з боку Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади слід забезпечити:

- підвищення спроможності громад (та їх представників) у сфері прав на достатній життєвий рівень, здоровий спосіб життя, право на свободу асоціації та мирних зібрань;
- створення дієвого механізму реалізації прав і підвищення якості життя у сфері комунальних та соціальних послуг;
- систематизацію та поширення позитивного досвіду у різних регіонах нашої держави.

Жодна соціально-економічна криза не може бути поясненням причин відмови від такої діяльності, адже представники місцевої громади як платники податків мають право очікувати їх спрямування на реалізацію суспільних мікропотреб. Так, на підтримку ініціатив місцевих громад лише коштами, якими розпоряджається Донецька обласна рада було забезпечено видатки на 1 млн. грн. (2008 рік), 3,4 млн. грн. (2009 рік), 4 млн. грн. (2010 рік) [294, с. 6]. Як правило, напрями такої грантової підтримки були відповідними галузями сім'ї та молоді, охорони здоров'я, навколишнього середовища.

Відмітимо, що наведений приклад одночасно показує на позитив реалізації останньої форми орієнтації місцевої влади на ініціативи громади та на недоліки щодо інших форм (напрямів реалізації зазначених мікрогрантів могло б бути більше). Вважаємо, що відповідальні працівники місцевої влади мають сприяти проведенню регулярних зустрічей з громадою, її ініціативними групами та організаціями, спільно формулювати ініціативи, супроводжувати їх впровадження, контролювати функціонування уведених об'єктів.

Все ж, для реалізації наведених умов взаємодії органів місцевої влади та недержавних організацій наша держава в повній мірі не готова. Зазначені принципи необхідно реалізовувати поступово, головним є розуміння пріоритетів орієнтації на потреби громади.

Проте, певні ознаки такого поживавлення громадських ініціатив ми можемо прослідкувати вже сьогодні. Вони відбуваються, як правило, завдяки кооперації ресурсів на реалізацію ініціатив громади. В різних регіонах України з метою реалізації соціаль-

них ініціатив, формування й розвитку інституцій громадянського суспільства, орієнтації громади та місцевої влади на взаємодію відбуваються проекти, що поєднують для виконання соціальних проектів кошти місцевого бюджету, коштів громади та благодійних надходжень. Таким є комплекс реалізованих ініціатив місцевих громад Автономної Республіки Крим та Вінницької області у співпраці з місцевою владою та Швейцарським бюро співробітництва в Україні. За цією програмою впродовж 2007–2010 років було реалізовано близько 20 місцевих ініціатив з водопостачання на селі [296]. До їх реалізації було залучено кошти громади, кошти місцевих бюджетів та кошти міжнародного фонду. У конкретних ініціативах внески наведених сторін були такі:

- 1) кошти громади (10–55%);
- 2) кошти місцевих бюджетів (10–33%);
- 3) кошти міжнародного фонду (35–70%) [296].

До аналогічних ініціатив в Україні залучаються, наприклад, **Європейський союз та Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, які співпрацюють з громадами** (самоврядні організації громад, активісти та безпосередні мешканці громад) та місцевими органами влади (сільські, селищні, міські голови та ради, районні ради, районні державні адміністрації). На обласному рівні установлені партнерські стосунки з обласними державними адміністраціями та обласними радами. На національному рівні організована взаємодія з усіма зацікавленими центральними органами виконавчої влади (міністерства економіки, регіонального розвитку та будівництва, з питань житлово-комунального господарства, транспорту та зв'язку, охорони здоров'я, соціальної політики, охорони навколишнього середовища, аграрної політики) та іншими зацікавленими сторонами [297].

З-поміж пропозицій, які висловлюють ініціатори таких проектів до їх реалізації, виділимо необхідність вирішення симптоматичних українських проблем низької соціальної активності та безгосподарності. Тому залучення коштів міжнародних організацій надає можливість додаткового контролю за ефективністю витрачання фінансових ресурсів. Ефективне обслуговування ж новостворених об'єктів соціальної інфраструктури є спільною відповідальністю місцевих громади та органів влади.

Зауважимо, що в умовах незначної соціальної активності українського населення практикуються переважно проекти, спрямовані на налагодження соціально-економічної інфраструктури. Проте, висловимо сподівання, що розбудова громадянського суспільства приведе до зростання взаємодії місцевих органів влади та недержавних організацій у напрямках соціально-гуманітарної політики, таких як права людини, освіта, культура, спорт. Іншим чинником розвитку таких напрямів реалізації місцевих потреб є професіоналізація недержавних організацій, яка поволі відбувається в Україні.

Важливою умовою налагодження якісно нового стану взаємодії громади та місцевої влади є досягнення високого ступеню соціальної згуртованості населення. В. Є. Сороковський називає цю категорію соціальною мобілізацією та визначає її як добровільну участь жителів громади у громадських об'єднаннях (органах самоорганізації населення, громадських організаціях, неприбуткових кооперативах) для реалізації місцевих ініціатив та проєктів. Проте без зовнішньої допомоги процес соціальної мобілізації сам собою початися не може. При активній підтримці ініціатив населення з боку місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, нерідко — за участі зацікавлених міжнародних недержавних організацій, можна сприяти цьому процесу і прийти до сталого розвитку місцевих громад [287, с. 58–59].

Незважаючи на називання концепції згуртованості населення як суто сільського явища, вважаємо, що в умовах сучасної України така система може бути цілком придатна для згуртованості представників міських мікрोगрад. Адже соціальна згуртованість спрямована на одночасне:

1) підвищення соціальної активності та соціальної відповідальності населення шляхом організації людей у громадські об'єднання для розв'язання місцевих проблем та забезпечення сталого розвитку;

2) сприяння процесам демократизації шляхом впровадження децентралізованих методів місцевого самоврядування.

Налагодження високого рівня соціальної згуртованості населення приведе до розширення форм пошуку й реалізації ініціатив громадськості з забезпечення його потреб замість очікування вирішення проблем з боку місцевої влади. Зазначені ініціативи,

як показує досвід іноземних країн як правило стосуються реалізації тих проектів, що більшою мірою спрямовані на створення та укріплення соціально-економічної інфраструктури життя населених пунктів та виконання ключових завдань соціально-правового життя. В підсумку, вони у більшій мірі, ніж сучасне місцеве урядування, спрямовані на сталий розвиток місцевості.

Розширення форм соціальної згуртованості населення громади сприятиме формуванню навичок самоорганізації та самоуправління замість пасивного споглядання [287, с. 59]. Така концепція допомагає встановленню взаємодії між громадськими організаціями та місцевими органами влади, ефективному розподілу повноважень, функцій та відповідальності, а не протистоянню населення та влади.

Наведемо переваги для населення та для місцевої влади від розширення форм соціальної згуртованості населення.

Місцеві громади отримують:

- розв'язання конкретних проблем, що мають пріоритетне значення для громад та регіонів;
- відродження та розвиток соціальної інфраструктури;
- підвищення рівня життя та економічної активності;
- більший ступінь впливу на представників місцевої влади та їх відповідальності за узяті на себе передвиборчі зобов'язання;
- досвід та навички самоорганізації й самоуправління як основу громадського способу розв'язання проблем.

Органи місцевого самоврядування отримують можливості:

- вдосконалення механізму планування з врахуванням інтересів населення та місцевих пріоритетів;
- встановлення сталої взаємодії з населенням та конструктивного підходу до розв'язання конфліктів та суперечностей;
- використання систематизованої інформації про соціальну та економічну ситуацію в регіоні;
- модернізації та будівництва нових об'єктів соціально-економічної інфраструктури за допомогою додаткових капіталовкладень з боку населення [287, с. 60].

Органи державної виконавчої влади при реалізації заходів соціальної згуртованості зможуть добитися:

- зниження соціально-економічної напруги на територіях, особливо сільських;



- зменшення соціальної та психологічної залежності людей від пільг, дотацій та інших форм соціального патронажу;
- розвитку демократизації та місцевого самоврядування [287, с. 61].

Водночас, розуміючи внутрішні механізми формування ініціатив місцевого населення, наголошуємо на важливості збереження саме діалогу, а не підміни місцевої влади самоорганізацією населення. Адже приземленість і меркантильність жителів може призвести до згортання таких напрямів соціального життя громади, які не можуть мати окуплюваності, принаймні протягом незначного строку (зокрема, функціонування будинків культури, музеїв, будинків творчості тощо). Такі об'єкти доцільно розвивати на державницькому рівні, що мають забезпечити місцеві органи виконавчої влади.

Проведення аналізу наукової та нормативної літератури щодо вивчення взаємодії недержавних організацій та місцевого самоврядування дозволило запропонувати такі **висновки**:

1. Ключовим завданням органів влади на місцях (місто, район у місті, селище, село) є вирішення потреб місцевого населення. Разом з тим, в Україні інтереси народу недостатньо враховуються органами влади, існує протиріччя між реальними місцевими потребами і діяльністю органів, які зобов'язані їх вирішувати.

2. Сучасний стан взаємодії центральної та місцевої влади та інститутів громадськості в Україні нами оцінюється як неякісний та побудований на концептуально невірних передумовах. Для сучасної України характерна надмірна централізація влади і організації суспільства. Недостатньо дієвою є система формування і реалізації ініціатив громади місцевою владою, підконтрольності влади населенню.

3. З аналогічного питання у розвинених державах світу практикується підхід до вирішення проблем місцевого значення, заснований на концепції розвитку, який правниками безпосередньо пов'язується з правами людини. Цей підхід пов'язаний з удосконаленням доктринальних положень соціальних та адміністративних послуг, і заснований на зростанні ролі громади у замовленні та контролі якості послуг, що забезпечуються владою для задоволення її потреб. Змістовно, влада (передусім місцева)

розглядається як носій обов'язків перед населенням, а представники громади — як носії прав, що впливають (замовляють) на спрямованість діяльності місцевої влади.

4. Одним із визначальних моментів є визначення умов, при наявності яких ініціатива знизу, від громади, буде належно донесена до місцевої влади та реалізована:

- діяльність місцевої влади на засадах орієнтації на потреби громади (концепція децентралізації місцевої влади);
- розвиненість суб'єктів, що виражають громадянські ініціативи;
- розвиненість форм орієнтації місцевої влади на ініціативи громади;
- кооперація ресурсів на реалізацію потреб громади (місцевого бюджету, коштів громади та благодійних надходжень);
- соціальна згуртованість населення громади.

5. Діяльність місцевої влади на засадах орієнтації на потреби громади умовно називається децентралізацією та включає до змісту цієї концепції політичну, адміністративну та фінансову децентралізацію.

На рівні місцевого самоврядування, крім участі у виборах, населення має й інші форми безпосередньої участі у вирішенні місцевих питань: місцеві ініціативи, громадські слухання, збори за місцем проживання, органи самоорганізації населення, громадські організації тощо. Виборча система має бути перебудована для надання реальної можливості кандидатам нести відповідальність за реалізацію передвиборчих програм та формального закріплення виборних представників за конкретними виборчими округами, які, у свою чергу, мають бути укрупнені. Публічні послуги мають надаватися якомога ближче до споживача цих послуг. Громада і створені нею організації повинні мати можливість, функціональні механізми взаємодії з органами місцевої влади й фінансові ресурси для здійснення ініціатив, що напрацьовані громадою. При цьому місцева влада не повинна сприймати це як конкуренцію, а активно сприяти розвитку таких форм участі громади у провадженні справ місцевого значення.

6. Принцип розвиненості суб'єктів, що виражають громадянські ініціативи, стосується різних форм інституцій громадського суспільства (місцевих громадських організацій, органів самоор-

ганізації населення, неформальних груп громадської ініціативи). Такі суб'єкти у взаємодії з органами місцевої влади виконуватимуть значно ширший обсяг повноважень порівняно з сучасним станом: від пошуку і формування оперативних і стратегічних завдань розвитку громади, фінансового адміністрування їх реалізації — до контролю за ефективним функціонуванням налагоджених систем та об'єктів з надання послуг.

7. На сучасному етапі розвитку українського громадянського суспільства можна передбачати такі форми орієнтації місцевої влади на ініціативи громади:

- уведення у штат місцевих органів влади працівників (підрозділів), які зобов'язані супроводжувати реалізацію конкретних громадсько-орієнтованих проєктів;
- уведення у штат місцевих органів влади працівників, що зобов'язані створити умови для виявлення та оформлення ініціатив недержавних інституцій, спрямованих на вирішення потреб громади;
- винайдення можливостей для запровадження статей місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію виявлених ініціатив інституцій громадськості.

З боку Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади слід забезпечити:

- підвищення спроможності громад та їх представників у сфері прав на достатній життєвий рівень, здоровий спосіб життя, свободу асоціації та мирних зібрань;
- створення дієвого механізму реалізації прав і підвищення якості життя у сфері комунальних та соціальних послуг;
- систематизацію та поширення позитивного досвіду у різних регіонах нашої держави.

8. Пожвавлення громадських ініціатив доцільно досягати завдяки кооперації ресурсів на реалізацію ініціатив громади, що поєднують кошти місцевого бюджету, коштів громади та благодійних надходжень.

9. Важливою умовою налагодження якісно нового стану взаємодії громади та місцевої влади є досягнення високого ступеню соціальної згуртованості населення. Розширення форм соціальної згуртованості населення громади сприятиме формуванню

навичок самоорганізації та самоуправління замість пасивного споглядання. Така концепція допомагає встановленню взаємодії між громадськими організаціями та місцевими органами влади, ефективному розподілу повноважень, функцій та відповідальності, а не протистоянню населення та влади.

### **2.3.3. Правові основи та напрями співпраці з іншими недержавними інституціями**

При характеристиці зовнішньо-організаційної діяльності непідприємницьких громадських організацій, головна увага переважної більшості дослідників приділяється взаємодії цих інституцій з органами публічної влади. У цьому контексті діяльність недержавних організацій розкривали В.І. Борденюк, С.К. Гречанюк, В.М. Кампо, О.М. Крутій, А.М. Колодій, В.С. Куйбіда, В.Ф. Погорілко, Д.П. Співак, В.М. Шаповал, К.С. Шугрина та інші. Разом з тим, не менш важливим аспектом взаємодії неприбуткових громадських організацій, спрямованим назовні від організації — є належне адміністративно-правове урегулювання співпраці різних недержавних інституцій між собою, тобто зв'язки усередині недержавного сектору, але між різними його організаційними утвореннями. Виходячи із того, що наше дослідження адресоване удосконаленню засад діяльності конкретних громадських організацій, відносимо цей аспект до їх зовнішньоорганізаційної діяльності.

Про значення цього питання свідчить невеликий прикладний аналіз, проведений нами. Було досліджено звітну діяльність двадцяти п'яти українських недержавних інституцій за критерієм взаємодії з іншими організаціями. Наведемо декілька прикладів:

- Харківська правозахисна група співпрацювала у 2009 році з 379 організаціями, з яких 214 (56,5%) недержавних [298];
- Українська Гельсінська спілка з прав людини протягом 2010 року співпрацювала з 200 організаціями, з яких 119 (59,5%) недержавних [299];

- творче об'єднання «ТОРО» (Transparency International-Україна) співпрацювало у 2012 році з 44 організаціями, з яких 40 (90,9%) недержавних [300];
- юридична клініка Національної академії внутрішніх справ співпрацювала у першому півріччі 2013 року з 41 організацією, з яких 29 (70,7%) недержавних [301];
- полтавська обласна молодіжна громадська організація «Твій Світ» у 2010 році взаємодіяла з 14 організаціями, з яких 3 (21,4%) недержавних [302].

У підсумку середній відсоток недержавних партнерів досліджених громадських організацій склав 64,7%.

Проблематика взаємодії між організаціями громадянського суспільства розкриває різні аспекти адміністративно-правового регулювання таких інституцій. Передусім доцільно охарактеризувати зміст правовідносин із взаємодії зазначених суб'єктів. Основної уваги у цій темі слід приділити напрямам і формам взаємодії громадських організацій на прикладі інституцій юридичного спрямування. Важливим завданням адміністративно-правового забезпечення такої діяльності є розкриття взаємодії недержавних організацій, спрямованої на фінансове і матеріально-технічне забезпечення їх діяльності — на пряму співпраці з організаціями-грантодавцями. Правові та організаційні основи взаємодії недержавних інституцій юридичного спрямування не можуть бути висвітлені без аналізу етичних основ взаємодії та їх закріплення на рівні регулятивних актів організацій.

Як вірно зазначає словацький автор Д. Ондрушек [303, с. 97], особливість недержавних інституцій, у порівнянні з державними, полягає у їх гнучкості та налаштованості на різні форми співпраці. Форми співробітництва можуть бути дуже різноманітними, починаючи від найпростішого несистематичного обміну інформацією і закінчуючи найскладнішими організаційними формами. Співпраця може бути викликана необхідністю посилити свій вплив у кампаніях або проектах громадського правозахисту, а також у наданні різних послуг громадськості або своїм членам.

За суб'єктним складом можна виокремити чотири основні категорії взаємодіючих недержавних організацій-партнерів:

- різноманітні громадські об'єднання (громадські, благодійні, молодіжні організації тощо), відносини між якими відбуваються на рівноправних засадах;
- ресурсні центри громадських організацій, відносини з якими поєднують ознаки рівноправності та координації;
- асоціації (спілки, коаліції, мережі) громадських об'єднань, відносини з якими поєднують ознаки рівноправності та координації;
- недержавні організації (благодійні фонди, комерційні організації-благодійники), що надають фінансову та іншу підтримку діяльності та відносини з якими поєднують ознаки рівноправності, координації та субординації.

За напрямками зовнішню взаємодію недержавних організацій можна класифікувати на такі три елементи:

- діяльність, безпосередньо спрямована на виконання мети і завдань організації;
- пошук і залучення ресурсів для реалізації цієї діяльності;
- створення іміджу організації і побудова відносин з оточенням у зазначеному напрямі.

За результатами дослідження, проведеного громадською організацією «Центр політичної освіти» основними мотивами для об'єднання зусиль недержавних організацій є:

- можливість вплинути на розвиток суспільства;
- можливість обміну досвідом між різними організаціями;
- можливість підвищення статусу організації;
- можливість одержати фінансування [304, с. 11].

Існують різні форми організаційного співробітництва неприбуткових громадських організацій, спрямовані на виконання її мети і статутних завдань. Наприклад, американський дослідник недержавного сектору Д. Ла Піана [305] наводить ряд організаційних видів співробітництва на різному рівні. Окремі організаційні форми, розвиваючись, переходять одна в іншу. На його думку, співпраця недержавних організацій може диференціюватися на основі того, чи вона полягає лише у обміні інформацією (кооперація), або у наявності спільних програм, проєктів і відповідному узгодженні діяльності (координація), або являє собою співпрацю на структурному рівні, що передбачає зміни в організаційних структурах співпрацюючих організацій (об'єднання).

Отже, основними видами співпраці недержавних організацій між собою є кооперація, координація, утворення коаліцій та об'єднання недержавних організацій. Наведемо їх характеристики.

Кооперація характеризується короточасними неформальними відносинами, що існують без будь-якої конкретної мети, структури або планування. Співпрацюючі організації-партнери інформують один одного лише про тему, якою вони разом займаються, кожна організація зберігає свою організаційну структуру і ресурси, тому кооперація не загрожує будь-яким загостренням конкуренції щодо способів розподілу ресурсів або лідерства. Вивчення практики співпраці українських недержавних організацій у виді кооперації дозволяє виділити такі її форми:

- онлайн-конференції, регулярні круглі столи з обміну інформацією недержавних організацій, об'єднаних спільними інтересами;
- робочі зустрічі, напіввідкриті або відкриті для участі різних організацій, як складова частина довгострокових спільних проєктів;
- підготовка і випуск бюлетенів, журналів і традиційних річних звітів про стан прав людини в різноманітних галузях та ін.

Наприклад, організації, що працюють з дітьми, домовляються про проведення щорічної спільної конференції та випуск спільного інформаційного журналу. Так, російська мережа юридичних клінік, що є партнерами Центру розвитку юридичних клінік щорічно проводять всеросійську конференцію юридичних клінік «Юридичні клініки та некомерційні організації — учасники недержавної системи безоплатної юридичної допомоги» для керівників та викладачів юридичних клінік і співробітників соціально-орієнтованих некомерційних організацій, що надають безкоштовну юридичну допомогу [306].

Наступний вид співпраці, координація, відрізняється від попереднього більшою формалізацією відносин та іншими цілями. Координація між недержавними організаціями являє собою більш довгострокові відносини, спрямовані на спільну діяльність у конкретній галузі або в межах конкретної програми. Вона вимагає певної міри планування і розподілу завдань, відкритого обміну інформацією між організаціями за тематикою, що їх об'єднала. Хоча організації-партнери зберігають незалежність та

можливість приймати власні рішення, збільшуються ризики у їх спільній діяльності. Так, як відмічає Д. Ондрушек [303, с. 98], проблемою координації діяльності недержавних організацій можуть стати відмінності в повноваженнях партнерів. Організації-партнери у цьому виді співпраці вже управляють фінансами, а одержані для співпраці кошти розподіляються між ними. Тому координація вимагає значної довіри, здатності вести переговори. В той же час координація як вид взаємодії недержавних організацій є ефективною і стабілізуючою справою: якісні партнерські пари, групи та альянси громадських інституцій в порівнянні з окремою організацією мають можливість планувати і реалізувати більш територіально та змістовно розгалужені завдання.

Прикладом координації у співпраці недержавних організацій може слугувати досвід автора у діяльності громадської організації «Київський правозахисний альянс», яка у 2010–2012 році з метою реалізації комплексної програми протидії ксенофобії в українському суспільстві залучила до співпраці ряд недержавних організацій та юридичних клінік (Національної академії внутрішніх справ, Національного університету Державної податкової служби, Донецького національного університету, Національного університету «Острозька академія»). З метою якісної спільної діяльності були вироблені форми організації діяльності, форми контролю і звітування про проведені заходи тощо. Кожна з організацій-партнерів запровадила нові організаційні форми у свою повсякденну діяльність для якісної реалізації зазначеної програми, незважаючи на свій попередній досвід і напрацювання [307].

При вирішенні спільних завдань (або за територіальною ознакою) подекуди виникають коаліції організацій, які об'єднуються з метою захисту суспільної мети чи групового інтересу, досягнення впливу або вирішення загальної проблеми. Тому більш якісною формою координації називають утворення коаліції. Коаліції громадських організацій, як правило, існують двох видів: з можливістю керування окремими організаціями-партнерами (нерівноправні) та без цього (рівноправні) [308, с. 10]. Рівноправні коаліції (так звані конфедерації) не потребують від своїх членів ніякої особливої діяльності, крім звичайного ведення справ та взамін надають підтримку членам такої коаліції у висуненні кон-



кретних ініціатив, проведенні програм, оприлюдненні спільних заяв, тощо. Для прикладу наведемо існування з 1999 року у м. Тернопіль коаліції недержавних організацій у межах проекту „Голос громадськості” з метою посилення ролі громадянського суспільства в процесі розробки державної політики. До коаліції увійшли 16 недержавних організацій, серед яких були екологічні організації, інституції, що представляють інтереси жінок, малих підприємців, молоді. Метою коаліції було: посилення співпраці між громадськістю та місцевою владою; гарантування прозорості у процесі прийняття рішень; забезпечення структурних змін в громаді. Коаліція брала активну участь у реформуванні муніципальної системи надання публічних послуг шляхом моніторингу діяльності влади, участі у різноманітних заходах з розробки державної політики, проведення освітньої та регуляторної реформ, обговорення різних питань, пов’язаних з муніципальним бюджетом та екологією. Семінари проекту «Голос громадськості» допомагали громадянам навчитися, як проводити ці заходи на місцевому рівні. Коаліція брала активну участь у проведенні круглих столів, фокус-груп та міжнародних конференцій. Протягом 1999–2001 років коаліцією проведено більше 15 громадських слухань з таких питань як формування міського бюджету; зменшення регулювання місцевого бізнесу; земельні відносини та реформа ринку землі тощо. Діяльність коаліції недержавних організацій м. Тернополя сприяла розвитку нових форм участі громадськості в процесі розробки місцевої політики. Завдяки коаліції мешканці міста стали більш поінформованими щодо різних аспектів діяльності місцевої влади та прав і обов’язків громадян [309, с. 120].

Нерівноправні коаліції, у більшості випадків, створюються з метою відповідального забезпечення комплексного і особливо-го виду діяльності, що заздалегідь обумовлюється та спільно координується. Ці потреби зумовлюють значний вплив керівного суб’єкта коаліції (або новоутвореного спільного координаційного органу) на організацій-партнерів, включаючи відносини субординації у спільних заходах та видах діяльності. В той же час, про керування у внутрішніх організаційних відносинах мова не йде, а механізм реалізації визначеного спільного завдання визначається кожною організацією-членом самостійно.

Прикладом нерівноправного типу такого об'єднання є діяльність у 2010–2014 роках коаліції доступу до правосуддя та правової обізнаності в Україні «Правова країна». Коаліція була утворена з метою реалізації таких основних завдань [310]:

- розбудова потужності українських неурядових організацій, що надають правову допомогу, з метою більш ефективного представлення інтересів громадян;
- створення життєздатної загальнонаціональної мережі неурядових організацій, що надають правову допомогу, у певних галузях права, що дозволить скоординувати зусилля цих організацій для проведення національних реформ, а також сприятиме полегшенню доступу до правосуддя;
- розвиток партнерства та залучення додаткових приватних ресурсів для розширення та збільшення обсягу професійної безоплатної правової допомоги [310, с. 2].

З зазначеною метою була утворена мережа з 57 недержавних організацій та юридичних клінік, що об'єднала зусилля в сфері надання безоплатної правової допомоги, намагалася підвищувати ефективність і продуктивність діяльності завдяки географічному розширенню наявних правових послуг, проводила широкомасштабні кампанії з інформування громадськості, а також координації широкого залучення громадськості до проведення національних реформ. Тематично діяльність коаліції засновувалась на трьох галузях права: захист права власності, охорона здоров'я, трудові відносини.

Слід відмітити, що незважаючи на значну кількість залучених організацій-партнерів, широкий комплекс проведених заходів, коаліція виявилась проектно-орієнтованою і не змогла досягти усіх завдань, визначених при її утворенні. Підсумком діяльності коаліції стало утворення благодійної організації «Всеукраїнська коаліція з надання правової допомоги», партнерами якої стали деякі організації з числа тих, що належали до коаліцій «Правова країна» [311].

Наступною організаційною формою співпраці недержавних організацій є їх об'єднання. Об'єднання стосується зміни організаційних структур і відносин всередині організацій. Організації-партнери у такому випадку утворюють нову структуру, в якій окремі організації повною мірою беруть на себе зобов'язання

щодо реалізації спільних завдань. Такі відносини вимагають ретельного планування і чітко визначених каналів комунікації на всіх рівнях. Значення спільної діяльності впливає на репутацію організацій-партнерів і вимагає особливих організаційних зусиль щодо об'єднання і налагодження нових організаційних механізмів [303]. Оскільки кожна з організацій-партнерів додає у спільну справу свої ресурси і свою репутацію, важливо продумано розподілити їх нові повноваження. Партнери спільно добувають матеріальні ресурси і визначають свої частки у розподілі напрямів спільної діяльності і коштів, одержаних на їх реалізацію.

Як відзначають іноземні дослідники, об'єднання і злиття, характерні для комерційних організацій, присутнє і в недержавному некомерційному секторі. Так, у США щороку реєструється понад 30 000 нових неприбуткових громадських організацій, які, завдяки своїй корисності для суспільства, отримують певні пільги або звільняються від податків. Після певного періоду первісного розвитку багато з них обирають одну з форм співпраці з іншими організаціями. Таким чином, організації долають фінансові обмеження, отримують можливість вийти на більш високий рівень надання соціальних послуг, краще і системніше виконувати свої завдання [312, с. 89]. На відміну від комерційного сектора, в цьому процесі набагато рідше одна організація поглинає іншу. Злиття в некомерційному секторі не супроводжуються масовими звільненнями і витісненням однієї організаційної культури іншою, що позитивно відзначається на результатах діяльності та комфортному співіснуванні учасників новоствореного громадського об'єднання.

Одним із українських прикладів діяльності об'єднань недержавних організацій є Українська Гельсінська спілка з прав людини. Ця всеукраїнська асоціація громадських правозахисних організацій була створена 1 квітня 2004 року шляхом трансформації неформального об'єднання Ради українських правозахисних організацій у асоціацію з 15 організацій-партнерів, що мають багаторічний досвід співпраці між собою: Вінницька правозахисна група, Всеукраїнське товариство політичних в'язнів і репресованих, Громадський комітет захисту конституційних прав та свобод громадян (м. Луганськ), Екологічний клуб "ЕОЛ" (Одесь-

ка область), Інститут “Республіка” (м. Київ), Конгрес Національних Громад України, Центр правових та політичних досліджень “СІМ” (м. Львів), Громадська організація “За професійну допомогу” (Полтавська область), Севастопольська правозахисна група, Харківська обласна спілка солдатських матерів, Харківська правозахисна група, Херсонська міська асоціація журналістів “Південь”, Херсонська обласна організація Комітету виборців України, Центр досліджень регіональної політики (м. Суми), Чернігівський громадський комітет захисту прав людини. Станом на 2013 рік членами цього об’єднання були 29 громадських організацій, кожна з яких зберегла особливі організаційні структури та управлінські зв’язки всередині своєї організації [313].

Як підсумок, наведемо ключові переваги об’єднання зусиль недержавних інституцій у правовій галузі [304; 314]:

- мобілізація організаційних, технічних, фінансових ресурсів для впровадження нових проектів;
- набуття/запозичення досвіду співробітництва, управління організацією, визначення пріоритетів, планування, вироблення оптимальних рішень, ознайомлення з кращим світовим досвідом;
- формування способів та засобів попередження порушення прав людини (адвокація) і захист порушених прав (представництво або інші форми);
- обмін інформацією та виконання спільних експертиз та досліджень, представлення висновків і результатів цих досліджень органам влади та розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства;
- популяризація діяльності кожної з організацій-учасників завдяки проведенню коаліцією масштабних суспільно-просвітницьких кампаній, висвітлення їх перебігу в засобах масової інформації;
- можливість створення представницького органу з метою кращого представництва інтересів;
- навчання членів організацій-учасників коаліції навичкам ефективної діяльності [314, с. 17; 304, с. 8, 13–14].

Наступним із напрямів зовнішньоорганізаційної взаємодії недержавних організацій є їх взаємодія з так званими організаціями-грантодавцями («донорськими» організаціями). До-

норські організації — це організації, в місії яких передбачено надання фінансової допомоги на конкурсній основі [315]. Як правило це міжнародні або національні благодійні фонди, що систематично надають фінансову підтримку для недержавних організацій для реалізації конкретних проектів та програм. Як і у розвинених країнах світу, так і в Україні зростає значення грантової підтримки від державних інституцій. Проте, в переважній більшості, донорські організації є представниками недержавного капіталу, тому взаємодія з ними розглядається в межах цього підрозділу.

В умовах фінансово-економічної кризи в Україні, недостатнього рівня розуміння важливості третього сектору серед державних, комерційних структур та суспільства взагалі, співпраця з донорськими організаціями відіграє значну роль у можливостях реалізовувати свої ініціативи та програми, розвивати персонал та волонтерів недержавних організацій, тобто забезпечувати свою «життєздатність» (англ. sustainability).

Сучасний стан взаємодії з донорами в Україні характеризується поєднанням намагання забезпечити діалог з такими інституціями та критикою їх політики та конкретних рішень. Побудову принципів взаємодії неприбуткових громадських організацій з інституціями, що надають грантову підтримку на діяльність недержавних організацій здійснимо від протилежного: зазначивши її ключові недоліки. На основі аналізу праці Дж. Хаятт [316] та співставлення її показників з сучасною українською ситуацією наведемо основні помилки організацій-грантодавців у здійсненні фінансової підтримки недержавних організацій:

1. Надмірне спрямування фінансових ресурсів на певні теми без прорахунку реальних потреб суспільства у конкретний час. Так, незважаючи на загальне розуміння потреби європейської інтеграції України, грантові кошти на програми євроінтеграції виділяються хвилями, не системно. Це шкодить політиці європеїзації нашої держави. Так, за дослідженням В. Гуменюк, надання фінансової допомоги організаціям громадянського суспільства з країн із закритими та нереформованими державними інституціями не приведе до позитивних перетворень [317, с. 3].

2. Неузгодження грантової політики благодійних фондів, що призводить до перенасичення фінансовими ресурсами певних

тем та, відповідно, неможливість реалізовувати інші, менш популярні пріоритети. Так, програми, спрямовані на екологію, вирішення проблем ВІЛ-СНІД, жінок, проблем ромського населення, біженців тощо мають стабільне фінансування в Україні, тоді як пошук можливих фінансових ресурсів, спрямованих на, наприклад, проведення правопросвітніх заходів для учнівської молоді з метою формування їх правової культури впродовж останніх 3–5 років не має можливостей одержання фінансування у жодного з фондів, які діють в Україні.

3. Поширеною помилкою донорських організацій є фрагментарність у здійсненні фінансування ініціатив недержавних організацій. Недостатність контролю за одержаними результатами, на противагу контролю за проведеними заходами призводить до втрати можливих позитивних наслідків від профінансованих програм. Так, припинення фінансування Міжнародним фондом «Відродження» у 2007 році програм юридичної клінічної освіти в Україні призвело до втрати їх здобутків за попереднє десятиліття, з скоординованої системи ці важливі суспільні інституції перетворились на неконтрольований рух. Лише у 2013–2014 роках досягнуто деяких успіхів у переговорах між благодійним фондом, який в минулому і підтримував їх ініціативи, заклавши для цього фінансові підвалини.

4. Недостатнє розуміння якісних результатів соціальних програм. Як доречно зазначає Д. Ондрушек [303, с. 104], донорські організації намагаються підтримувати лише гарантовано успішні програми. Разом з тим, ініціативи у соціальній, науковій сфері логічно є менш гарантовано успішними, ніж, наприклад, у бізнесі. Так, підготовка якісного законопроекту не означає гарантованості його прийняття Верховною Радою України через політичні причини.

5. Недоліком політики організацій-грантовдавців є також так званий «підхід повного дарунка», коли громадська організація одержує фінансову підтримку на свою діяльність без наявного свого внеску. Слід відмітити, що в Україні така практика зустрічається нечасто. Це свідчить про те, що благодійні організації, які фінансово підтримують ініціативи недержавного сектору в нашій державі, здатні навчатися на своїх помилках, виявлених

під час їх діяльності за кордоном. Все ж певними відголосками зазначеного недоліку діяльності міжнародних організацій-донорів є недостатній розвиток місцевих і національних благодійних фондів, які підтримують соціальні ініціативи. Дж. Хаятт з цього приводу зазначає [316], що добре, коли на рівні держави та місцевих і регіональних громад фінансова підтримка збільшується поступово із зростанням потужності внутрішньодержавних фондів. У такому разі відсутнє негативне відчуття іноземного впливу на національне суспільство. В Україні ж, на жаль, склалася практика, коли потужні національні благодійні фонди (згадаємо, наприклад, інституції засновані бізнесменами Р.Ахметовим та В.Пінчуком, футболістом А.Шевченком, боксерами братами Кличками) недостатньою мірою підтримують соціальні ініціативи у всеукраїнському масштабі, спрямовуючи свій інтерес до мистецтва, охорони здоров'я, конкретних власних проектів та ініціатив наближених до них інституцій.

6. Забюрократизованість процедур надання фінансової підтримки. Процедури, пов'язані з подачею заявок на гранти від великих фондів досить складні, що під силу заявникам з науковим ступенем або значним практичним досвідом фандрайзингу [317, с. 11]. Це відлякує дрібні організації волонтерів з їх якісними ідеями і значним ентузіазмом, адже їх співробітники не мають будь-якого досвіду в спілкуванні з бюрократією. У своїх планах з надання допомоги донори також повинні продумувати механізми, які не закривають двері перед новачками і допоможуть їм вистояти. Позитивними методами вирішення вказаної проблеми є організація організаціями-донорами консультацій та навчальних заходів із фандрайзингу для потенційних партнерів, створення різних зразків складання заявок на фінансування, що відповідають рівню та досвіду потенційних заявників, надання фінансування для місцевих організацій посередництвом перевірених дрібних благодійних фондів та ресурсних центрів громадських організацій тощо. В Україні ж така політика підтримується, на жаль, лише на перших етапах входження міжнародної організації-грантодавця у національну діяльність. Натомість, після появи достатньої кількості кваліфікованих у фандрайзингу представників громадських організацій, заходи щодо підтрим-

ки і навчання початківців майже припиняються, що призводить до функціонування вузького кола наближених до фінансових можливостей організацій та їх негативної конкуренції між собою та, особливо, із молодими громадськими інституціями.

7. Одним із головних недоліків політики міжнародних благодійних фондів є розвиток так званого грантоїдства. Цей термін уособлює недобросовісну діяльність неприбуткових громадських організацій, які соціально благо у меті своєї діяльності підмінюють приватною фінансовою користю. За описом різних джерел [318; 319; 320] та з власного досвіду автора, українське «грантоїдство» проявляється у таких формах:

- метою одержання конкретної фінансової допомоги недержавною організацією є власний заробіток, а не вирішення суспільної проблеми (в Україні таку політику недержавних організацій можливо виявити за тим, що організація не веде діяльності без фінансової підтримки або згортає свої програми після не продовження фінансування);
- готовність реалізовувати будь-яку оплачувану програму, незважаючи на її належність до цілей діяльності організації (в Україні існує чимало недержавних організацій так званого широкого профілю, готових до здійснення різноспрямованих, інколи навіть протилежних за змістом проектів);
- недобросовісні «конкурентні війни» між недержавними організаціями, які проявляються у намаганні очорнити репутацію інших організацій перед грантодавцем.

Тому, виходячи із багатолітньої співпраці невідомої громадських організацій з благодійними фондами (організаціями-грантодавцями) спробуємо запропонувати критерії визначення проектів і програм, які заслуговують одержання фінансування. У комплексному вимірі підтримки заслуговують комплексні проекти, які охоплюють різні регіони України, поєднують різні форми роботи, передбачають згуртування декількох організацій-однодумців [321]. Якщо характеризувати складові критерії такої характеристики, вони виглядають так:

1. Регіональний критерій, заснований на рівномірній підтримці недержавних організацій з різних регіонів України. Відомо, що різні регіони України мають різну активність громадянського



суспільства. Більшу кількість недержавних організацій і, відповідно, більшу активність демонструють Столичний, Східний регіони та умовні територіальні округи навколо найбільших міст України. Відповідно, традиційно менш охопленими соціальними послугами недержавних організацій залишаються непромислові регіони Центра, Півдня та Півночі України з невеликими обласними центрами [322; 323]. Отже, якщо у конкурсі на одержання фінансування подано більше заявок від розвинутого регіону, деякі з них (звісно, з урахуванням критерію якості) можуть бути по-жертвовані заради підтримки ініціативи організації з менш розвинутого регіону.

2. Критерій актуальності тематики програми. Заслужують на одержання фінансування передусім проекти, що стосуються важливої та актуальної діяльності, запропонованої безпосередньо у тому регіоні, який її потребує. Відповідно, програють у конкурсах проекти із менш важливою і більш традиційною тематикою заходів, неактуальною для конкретного регіону. Так, як зазначає М. Іванюк, на Волині актуальні передусім проекти із розвитку села та реалізацією ініціатив молоді [324, с. 8]. Також, при визначенні цього критерію слід враховувати наявність тотожних та подібних програм у інших недержавних організацій чи державних органів відповідного регіону.

3. Критерій інноваційності форм і методів реалізації запропонованої ініціативи. Заслужують на підтримку програми діяльності недержавних організацій, що передбачають комплексну широкопланову діяльність при збереженні конкретності форм роботи і очікуваних результатів, передбачають висвітлення результатів роботи у джерелах інформації. Саме у своїх проектах громадські активісти можуть проявити креативність, що здебільшого відрізняє їх від класичних державних підходів.

4. Критерій організаційної здатності. Він полягає у визначенні потужності організації (або групи організацій), що подають заявку на фінансування. При цьому потужність має стосуватися не діяльності та досвіду роботи організації взагалі, а можливості реалізувати конкретно запропоновану ініціативу. Адже зміцнення і набуття ефективності приходить із досвідом, якого не буде при ігноруванні ініціатив молодих організацій зі значним енту-

зіазмом. Також слід оцінювати здатність конкретної організації виконати проект, адже чим більше розгалужені запропоновані у ньому заходи, тим складніше його виконати. Тому широкопланові проекти доцільно, на наш погляд, доручати виконувати різним формам партнерства недержавних інституцій.

5. Критерій досвіду недержавної організації у галузі, якої стосується запропонована ініціатива. Це важливий критерій оцінки, адже саме його вірний аналіз дозволить відрізнити заявку «організації-грантоїда» від інституції, що розвиває свою спеціалізацію. Так, дослідження зазначеного критерію, по-перше, стосується відповідності заходів проекту меті організації, по-друге, наявності реалізованих програм цього ж або подібного напрямку, по-третє, обґрунтування причин зацікавлення конкретної організації цією сферою діяльності. З протилежного боку, слід відрізнити досвід та інноваційність при оцінюванні якості заявки на фінансування. Так, як свідчить досвід, повторення заходів, що раніше одержували фінансову підтримку програє (за рідкими виключеннями) ініціативам, що пропонуються вперше.

6. З попереднього критерію постає наступний: критерій розбудови партнерств недержавного сектору. Саме гнучкістю і здатністю ефективно взаємодіяти громадянське суспільство може вирізнитися від забюрократизованого державного механізму. Відмітимо також, що найбільш розгалужені і масові програми можуть бути реалізовані саме мережами, коаліціями та іншими формами недержавного партнерства, що розкриті вище. Тому, вважаємо, організації-грантодавці займатимуть вірну позицію, підтримуючи програми, запропоновані партнерствами недержавних інституцій, на противагу локальним ініціативам.

7. Кошторисний критерій, що походить із обґрунтованості запланованих витрат на реалізацію проекту, їх збалансованості, відсутності невинуватених статей кошторису. При цьому сьогодні організації-грантодавці значної уваги приділяють так званій «кредитній історії»: тобто врахуванню попередньої роботи недержавної організації з реалізації грантів. Цей елемент кошторисного критерію доречних до певної міри, адже він дозволяє швидко оцінити можливості організації, не заглиблюючись у зміст запропонованого запиту на фінансування. Проте цей фактор, з іншого

боку, не сприяє розвиткові молодих організацій, що мають менший доробок реалізованих проєктів. А як зазначалося вище, саме підтримка таких інституцій забезпечує самооновлення недержавного сектору, уникнення дискредитованої у державному механізмі системи налагоджених зв'язків та тіньової політики. Важливим при розгляді цього критерію є також визначення власного внеску організацій у поданій на фінансування ініціативі. Так, як зазначає Д. Ондрушек [303, с. 104], готовність недержавних організацій розділити ризики фінансування (або вкладання власного трудового часу) у конкуренту соціальну ініціативу свідчить про її більшу впевненість у її якості та продуманості. Фактор власного внеску (фінансового, технічного чи організаційного), а також проведеної роботи із залучення коштів на програму від інших інституцій-донорів може надати заслужену перевагу організації, що подає заявку на фінансування.

Характеризуючи напрям зовнішньої взаємодії щодо формування іміджу організації, слід відмітити, що реалізація цього компоненту настільки ж важлива, як бюджет і ефективність діяльності недержавної організації, оскільки всі ці елементи взаємопов'язані. За даними дослідників [325, с. 105; 326, с. 182] загальна репутація, імідж і рівень контактів недержавної організації складає близько 50% її оцінки оточуючим світом, тобто навіть переважає реальну якість її роботи.

Успішне здійснення заходів впливу на суспільну думку приводить до визнання важливості роботи конкретної організації і в результаті впливає на:

- організаційну стійкість конкретної недержавної організації;
- можливість залучення більшої кількості волонтерів до виконання її завдань;
- збільшення бюджету організації;
- залучення організаційної та фінансової допомоги з боку органів публічної влади;
- зацікавленість благодійних організацій у співпраці з конкретною недержавною організацією.

Зокрема, форми ефективного впливу на суспільну думку про організацію дослідники Міжнародного альянсу ВІЛ/СНІД в Україні, засновують на таких елементах [326, с. 183–187]:

1. Ознайомлення персоналу з діяльністю організації. Усі співробітники організації, у тому числі нові, повинні бути добре обізнані про діяльність, мету і завдання організації, її досягнення та успіхи.

2. Активність у співпраці. Представникам недержавної організації рекомендується відвідувати усі заходи, що стосуються тематики її діяльності (круглі столи, засідання, зустрічі, тренінги тощо). Доцільно налагодити постійні контакти з державними і громадськими інституціями, що займаються дотичною тематикою. Основними заходами співпраці можуть бути спільні пресконференції, круглі столи, тренінги, групи з обміну досвідом та інші. Причому необхідно проводити спільні тренінги та зустрічі для представників державного і недержавного секторів, адже спільна праця об'єднує їх, допоможе разом шукати вихід із проблемної ситуації.

3. Концепція публічності. Якісні організації завжди відкриті до спілкування, вони не відмовляють журналістам, представникам державних і громадських організацій, пересічним громадянам у одержанні інформації про свою діяльність. Доцільно сформувавши та постійно розповсюджувати презентаційний пакет у друкованому та електронному вигляді про діяльність конкретної недержавної організації (буклети, брошури, будь-яку іншу свою друковану продукцію, фотохронологію історії організації, пакет видань та відеосюжетів про свою діяльність) [327, с. 83–84].

Наступним складником адміністративно-правового забезпечення взаємодії непідприємницьких громадських організацій між собою є етичні засади такої співпраці. Як зазначили респонденти проведеного опитування, саме етика дозволяє зробити партнерство недержавних організацій рівноправним та взаємокорисним.

Ухвалення обов'язкових морально-етичних та професійних кодексів — одна з головних причин об'єднання некомерційних, громадських і донорських структур в асоціації. Дотримання правил, з одного боку, є необхідною умовою вступу до професійної спільноти, а з другого — підвищує організацію на новий рівень, позначає її бренд формальним або умовним знаком якості [328,

с. 4]. Етичні кодекси є корпоративним інститутом громадянського суспільства, які розглядають конфліктні ситуації етичного та професійного характеру, що виникають у відповідному „цеху”, а також між цим „цехом” та громадськістю у зв’язку з виконанням/невиконанням професійних зобов’язань [329, с. 4].

Вони складаються з певних етичних, професійних та фінансових стандартів [330, с. 9]. Сутнісно саме етичні кодекси є правовим інструментом, що дозволяють визначити межі дозволеної поведінки у відносинах недержавної організації з іншими інституціями. Адже установчі документи та локальні акти громадського об’єднання свій регулюючий вплив спрямовують всередину організації, визначають механізми організації та управління з виконання визначених завдань. Тому, норми щодо організації взаємодії з іншими інституціями, а також (у деяких видах організацій) щодо взаємодії з одержувачами послуг організації, визначаються саме у етичному кодексі.

Піddaмо аналізу декілька етичних кодексів недержавних організацій.

Українська Гельсінська спілка з прав людини організаційно є утворенням, що об’єднує 29 організацій-учасників, які постійно взаємодіють між собою у громадській правозахисній діяльності. Залишатися ефективним механізмом цієї інституції дозволяє Декларація етичних засад [331]. Змістовно цей документ складається з преамбули та 11 етичних принципів, зміст яких розкривається у декларації. З метою ефективної взаємодії організацій-учасників Гельсінської спілки, визначено такі принципи: демократичне управління; незалежність та неупередженість; відповідальність; активна правозахисна та громадянська позиція; недискримінація; ненасильство; відкритість та прозорість; толерантність; солідарність та доброзичливе співробітництво; ефективне та ощадливе використання ресурсів.

Щодо дослідження взаємодії між недержавними інституціями особливої уваги заслуговує принцип солідарності та доброзичливого партнерства. Його зміст полягає у такому:

1. Члени об’єднання співпрацюють на засадах довіри, поваги і взаємодопомоги.

2. Добросовісна конкуренція між членами об’єднання припустима як один із засобів підвищення їхнього професіоналізму

та спроможності до ефективних дій. Втім ця конкуренція не повинна перешкоджати підтриманню відносин довіри, активній комунікації та співпраці всередині Асоціації.

3. При виникненні конфліктів поміж членами об'єднання вони керуються проголошеними в цій Декларації етичними принципами, та прагнуть до розв'язання конфліктів шляхом діалогу і досягнення компромісу в самій асоціації, щоб не наносити шкоди її репутації.

4. Асоціація та її члени сприяють у здійсненні правозахисної діяльності громадським організаціям та громадянам, що не належать до об'єднання.

5. Члени організацій, що входять до об'єднання, зокрема — обрані до статутних органів Асоціації, повинні дотримуватися в спілкуванні та в діях взаємно визнаних норм моральності [331].

Наступним розглянемо Етичний кодекс Українського форуму благодійників [332]. Це неформальна інституція, метою якої є організація співпраці українських благодійних фондів щодо ведення ними спільної діяльності в Україні. Виходячи із вищенаведених міркувань щодо наявних прорахунків та складності виробити єдину політику організацій-грантодавців, саме цей документ має на меті забезпечити ефективну їх взаємодію на благо українського суспільства. Як і попередній етичний кодекс, цей складається із переліку принципів та розкриття їх змісту:

1. Підзвітність перед тими, для кого вони працюють, громадянами України, державними установами та своїми донорами.

2. Суспільно відповідальне використання ресурсів виключно для досягнення суспільно корисних цілей.

3. Прозорість усіх процедур та діяльності, що стосуються благодійної допомоги.

4. Рівні можливості для усіх грантоздобувачів шляхом застосування широко оприлюднених та послідовних критеріїв при прийнятті та розгляді заявок.

5. Уникнення конфлікту інтересів, тобто не ставлення власних інтересів вище інтересів організації та не використання свого службового положення для особистої вигоди.

6. Конфіденційність грантоздобувачів, грантоотримувачів і донорів.

7. Ефективність використання коштів.

8. Професіоналізм.

9. Дотримання законодавства [332].

Характеризуючи зазначений етичний кодекс, відмітимо його спрямування на взаємодію виключно з організаціями-грантоотримувачами, сутнісно — одержувачами послуг благодійних організацій. Норми кодексу практично не розкривають взаємин щодо узгодження пріоритетів та не конкуренції між благодійними фондами, що дозволило б дати вищу оцінку зазначеному документу.

Оригінальним організуючим інструментом Етичного кодексу Українського форуму благодійників є наявність окремого видання [328], що деталізує зміст кодексу, надає стисле пояснення суті стандарту і розлогіший опис його практичного застосування; розповідає про проблеми із застосуванням принципу, які виникали у вітчизняних практиків; наводить опис прецеденту або рекомендації щодо того, як уникнути потенційних труднощів у виконанні засад своєї діяльності.

Перед підведенням підсумків щодо етичних стандартів недержавного сектору відмітимо, що обмежений обсяг дослідження не дозволяє привести у цій праці зміст аналізу інших джерел етики громадянського суспільства. Нами було опрацьовано ще близько п'ятнадцяти етичних кодексів та практик дотримання стандартів взаємодії українських та іноземних недержавних спільнот. Особливої уваги заслуговують такі з них:

- проект Декларації етичних засад діяльності організацій громадянського суспільства України [333], у якій стисло та системно розкриті принципи взаємодії недержавних інституцій;

- проект Кодексу етики організацій громадського суспільства України [334], у якому, на наш погляд, близько до зріпцевого варіанту розкриті етичні основи функціонування членів недержавних партнерств у відносинах з громадськістю, з іншими недержавними організаціями та політичними партіями; у колективі; з клієнтами; з донорами; з державними установами; із засобами масової інформації;

- Етичний кодекс Союзу благодійних організацій Росії [335], у якому не лише визначено етичні принципи діяльності таких інституцій, але і вибудовано механізм контролю за їх дотриманням;

- Міжнародний кодекс етики та поведінки невідприємницьких недержавних організацій, ініційований Всесвітньою організацією неурядових організацій (WANGO) у 2002 році, який заслуговує на інтерес через його універсальний характер, що дозволяє запропонувати етичні стандарти “калейдоскопічної взаємодії недержавних організацій різних типів, організаційних форм та напрямів діяльності” [336];

- Положення про діяльність американських організацій з моніторингу додержання етичних стандартів у діяльності громадських інституцій [337], які мають на меті оцінювати рівень доброчесності місцевих фондів та асоціацій на основі вироблених етичних стандартів та широко висвітлювати результати таких досліджень до уваги суспільства. Відмітимо, що цей механізм, на наш погляд, складає відсутню поки що в Україні ланку “ланцюга доброчесності” недержавних організацій та його впровадження є вельми важливою перспективою для українського громадянського суспільства.

Проведений аналіз дозволив оцінити етичні кодекси як важливий інструмент адміністративно-правового забезпечення взаємодії між невідприємницькими громадськими організаціями, навести основні рекомендації щодо змісту етичних основ їх взаємодії. Для економії обсягу тексту та збереження прикладного характеру цього дослідження основні висновки щодо урегулювання етичних засад взаємодії недержавних інституцій приведемо на прикладі наступного джерела етики.

Особливим джерелом етичних стандартів недержавної спільноти, значимим для нашого дослідження, є Етичний кодекс юридичних клінік України [338, с. 64–66]. Він покликаний врегулювати етичні засади організаційної діяльності учасників юридичної клініки у процесі виконання завдань.

За змістом кодекс складається з трьох розділів. У першому визначені етичні принципи діяльності юридичних клінік: законності, гуманізму, незалежності, конфіденційності, пріоритету інтересів клієнта, повного інформування клієнта про правила роботи юридичної клініки, компетентності та професіоналізму, неприпустимості представництва клієнтів із суперечливими інтересами, безоплатності, чесності та порядності. Від-



мітимо, що етичні принципи юридичних клінік зазнали значного впливу принципів адвокатської етики [339], проте містять особливості надання юридичних послуг у такому особливому правозахисному інституті як юридичні клініки.

Розділи 2 та 3 Етичного кодексу розкривають взаємовідносини учасників юридичної клініки з клієнтами та між собою при виконанні завдань діяльності. Відмітимо, що ці положення також мають ознаки запозичення з правил етики адвокатської спільноти і, на наш погляд, перекликаються із змістом принципів діяльності юридичних клінік, розкритих у першому розділі досліджуваного Етичного кодексу.

Тому, як висновок аналізу зазначеного джерела, вважаємо за доцільне доопрацювати Етичний кодекс Асоціації юридичних клінік України, побудувати його модель за такою структурою:

- преамбула етичної поведінки юридичних клінік;
- етичні принципи роботи юридичних клінік з одержувачами їхніх послуг (осіб, які одержують юридичну консультацію та осіб, для яких проводяться правопросвітні заняття);
- етичні принципи взаємодії всередині юридичної клініки при реалізації поставлених завдань;
- етичні принципи взаємодії між різними юридичними клініками;
- етичні принципи взаємодії юридичних клінік з державними та недержавними інституціями (з державними органами та установами; з іншими громадськими об'єднаннями юридичного спрямування; з партіями та громадськими об'єднаннями політичного спрямування; із засобами масової інформації; з благодійними фондами та іншими інституціями, що надають фінансову підтримку діяльності) з приводу реалізації мети і завдань діяльності.

Отже, проведене дослідження методологічних основ та практики взаємодії невідприємницьких громадських організацій дозволило нам сформулювати такі висновки.

1. Особливість недержавних інституцій, у порівнянні з державними, полягає у їх гнучкості та налаштованості на різні форми співпраці. Тому важливим аспектом взаємодії неприбуткових громадських організацій, спрямованим назовні від організації —

є належне адміністративно-правове урегулювання співпраці різних недержавних інституцій між собою, тобто зв'язки усередині недержавного сектору, але між різними його організаційними утвореннями.

2. Основні переваги об'єднання зусиль недержавних інституцій у правовій галузі: 1) мобілізація організаційних, технічних, фінансових ресурсів для впровадження нових проектів; 2) набуття/запозичення досвіду співробітництва, управління організацією, визначення пріоритетів, планування, вироблення оптимальних рішень, ознайомлення з найкращим світовим досвідом; 3) формування способів та засобів попередження порушення прав людини і захист порушених прав; 4) обмін інформацією та виконання спільних експертиз та досліджень, представлення висновків і результатів цих досліджень органам влади та розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства; 5) популяризація діяльності кожної з організацій-учасників завдяки проведенню коаліцією масштабних суспільно-просвітницьких кампаній, висвітлення їх перебігу в засобах масової інформації; 6) можливість створення представницького органу з метою кращого представництва інтересів; 7) навчання членів організацій-учасників партнерства навичкам ефективної діяльності.

3. Проблематика взаємодії між організаціями громадянського суспільства розкриває різні аспекти адміністративно-правового регулювання таких інституцій: 1) зміст правовідносин із взаємодії зазначених суб'єктів; 2) напрями і форми взаємодії громадських організацій юридичного спрямування; 3) особливості взаємодії недержавних організацій, спрямованої на фінансове і матеріально-технічне забезпечення їх діяльності; 4) аналіз етичних основ взаємодії та їх закріплення на рівні регулятивних актів організацій.

4. За напрямами зовнішню взаємодію недержавних організацій можна класифікувати на такі три компоненти:

- діяльність, безпосередньо спрямована на виконання мети і завдань організації;
- пошук і залучення ресурсів для реалізації цієї діяльності;
- створення іміджу організації і побудова відносин з оточенням у зазначеному напрямі.

5. Основними видами співпраці недержавних організацій між собою є кооперація, координація, утворення коаліцій та об'єднання недержавних організацій.

6. В умовах фінансово-економічної кризи в Україні, недостатнього рівня розуміння важливості третього сектору серед державних, комерційних структур та суспільства взагалі, значну роль відіграє співпраця з донорськими організаціями. Виходячи із багатолітньої співпраці невідприємницьких громадських організацій з благодійними фондами (організаціями-грантодавцями) були сформульовані критерії визначення проектів і програм, які заслуговують одержання фінансування: 1) регіональний критерій, заснований на рівномірній підтримці недержавних організацій з різних регіонів України; 2) критерій актуальності тематики програми; 3) критерій інноваційності форм і методів реалізації запропонованої ініціативи; 4) критерій організаційної здатності; 5) критерій досвіду недержавної організації у галузі, якої стосується запропонована ініціатива; 6) критерій розбудови партнерств недержавного сектору; 7) кошторисний критерій, що походить із обґрунтованості запланованих витрат на реалізацію проекту, їх збалансованості, відсутності невиправданих статей кошторису.

7. Правовим інструментом, що дозволяє визначити межі дозволеної поведінки у відносинах недержавної організації з іншими інституціями є етичні кодекси. Проведений аналіз дозволив оцінити етичні кодекси як важливий інструмент адміністративно-правового забезпечення взаємодії між невідприємницькими громадськими організаціями, навести основні рекомендації щодо змісту етичних основ їх взаємодії.

Виходячи із прикладного характеру дослідження, запропоновано доопрацювати Етичний кодекс Асоціації юридичних клінік України, побудувавши його модель за такою структурою:

- преамбула етичної поведінки юридичних клінік;
- етичні принципи роботи юридичних клінік з одержувачами їхніх послуг (осіб, що одержують юридичну консультацію та осіб, для яких проводяться правопросвітні заняття);
- етичні принципи взаємодії всередині юридичної клініки при реалізації поставлених завдань;

- етичні принципи взаємодії між різними юридичними клініками;
- етичні принципи взаємодії юридичних клінік з державними та недержавними інституціями (з державними органами та установами; з іншими громадськими об'єднаннями юридичного спрямування; з партіями та громадськими об'єднаннями політичного спрямування; із засобами масової інформації; з благодійними фондами та іншими інституціями, що надають фінансову підтримку діяльності) з приводу реалізації мети і завдань діяльності.

8. Принциповим інструментом механізму саморегуляції етики взаємодії недержавних інституцій є діяльність організацій з моніторингу додержання етичних стандартів. Цей елемент, на наш погляд, складає відсутню поки що в Україні ланку «ланцюга доброчесності» недержавних організацій та його впровадження є вельми важливою перспективою для українського громадянського суспільства.

## Висновки до другого розділу

1. З метою широкопланової диференціації різноманітних недержавних організацій було опрацьовано їх установчі документи та вивчена діяльність значного кола таких інституцій. Внаслідок цього в основу класифікації організацій громадського сектору покладено наступні критерії: за організаційно-правовим статусом; за територіальним статусом; за професійною спрямованістю; за метою створення; за господарським статусом; за джерелами фінансування; залежно від наявності членів; за метою створення; за нормативним регулюванням; за порядком легалізації; за об'єктом захисту; за обсягом захисту; за категоріями осіб та ін.

2. З метою виокремлення з числа непідприємницьких громадських організацій тих, які мають юридичне спрямування, було виділено такі три ознаки:

1) наявність статусу невідприємницької громадської організації різних організаційно-правових форм;

2) наявність серед головних завдань діяльності, пов'язаної із правами людини;

3) здатність забезпечити діяльність, пов'язану із правами людини на засадах якості.

3. Відповідно до напрямів діяльності серед організацій громадського сектору юридичного спрямування було диференційовано:

1) правозахисні організації, серед яких нами виділяються інституції захисту загальних прав людини та прав окремих категорій осіб;

2) правопросвітницькі організації у громадському рухові України;

3) юридичні клініки вищих навчальних закладів як особливі організації громадського сектору;

4) науково-експертні недержавні організації;

5) інші.

4. Дослідження змісту нормативно-правового регулювання щодо діяльності недержавних інституцій дозволило запропонувати ряд шляхів удосконалення правових основ їх діяльності:

4.1. Ключовою пропозицією автора є створення шляхом кодифікації нового Кодексу невідприємницьких громадських організацій, який матиме таку орієнтовну структуру:

Розділ 1. Загальні положення.

Розділ 2. Ознаки та організаційно-правові форми недержавних організацій.

Розділ 3. Легалізація невідприємницьких громадських організацій.

Розділ 4. Діяльність недержавних організацій юридичного спрямування.

Серед інших розділів запропонованого кодексу доцільно виокремити питання:

- благодійництва у діяльності недержавних організацій;
- діяльності профспілок та організацій-роботодавців тощо, тобто розділи про окремі види недержавних організацій;
- напрямів і форм взаємодії громадських об'єднань між собою та з державою;

- правових основи волонтерства у діяльності громадських об'єднань;
- фінансування і особливого оподаткування діяльності недержавних організацій.

4.2. Визначено конкретні пропозиції щодо удосконалення: частини 4 статті 92 Конституції України, Цивільного, Податкового, Бюджетного кодексів України, законів України: «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про державні цільові програми».

5. Також обґрунтовано зміни у практику нормотворчості та діяльності державних органів і громадських об'єднань:

- вважаємо, що різноманітні концепції та плани розвитку різних сфер публічного управління мають об'єднувати завдання для державних органів та для громадянського суспільства, готуватися і виконуватися ними спільно;
- пропонуємо серед невідкладних шляхів удосконалення діяльності центрів надання адміністративних послуг, передбачити проведення систематичних навчань їх персоналу щодо процедур, з якими звертаються недержавні організації;
- з метою забезпечення якості діяльності недержавних організацій у справах, що стосуються прав людини, доцільно урегульовувати підтвердження статусу громадської організації у певному напрямі, для чого ініціювати створення суспільством провідних всеукраїнських громадських спілок та їх підтримку державою.

5. Вивчення досвіду взаємодії конкуруючих між собою державних і громадських структур дозволило нам виділити декілька форм взаємодіючих моделей: спільно-індивідуальна діяльність, спільно-послідовна діяльність, спільно-взаємодіюча діяльність.

6. Аналіз наукової літератури та дослідження нормативних основ взаємодії державних органів та недержавних інституцій дозволяє навести такі її принципи: 1) незалежність і взаємоповага до свободи поглядів; 2) правовладдя; 3) рівноправність та забезпечення рівних можливостей; 4) відкритість; 5) взаємна відповідальність за результат.

7. Вивчення практики діяльності невідприємницьких громадських організацій України, проведене нами опитування недержав-

них організацій України та пострадянських країн дозволило узагальнити такі основні форми їх співпраці з державними органами, що подекуди співпадають із завданнями недержавних організацій:

- участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів;
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань та функцій держави;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп;
- співпраця щодо підготовки кадрів;
- одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями;
- виконання спільних проектів.

8. Сучасний стан взаємодії центральної та місцевої влади та інститутів громадськості в Україні нами оцінюється як неякісний та побудований на концептуально невірних передумовах. Для сучасної України характерна надмірна централізація влади і організації суспільства. Недостатньо дієвою є система формування і реалізації ініціатив громади місцевою владою, підконтрольності влади населенню.

9. Одним із визначальних моментів є визначення умов, при наявності яких ініціатива знизу, від громади, буде належно донесена до місцевої влади та реалізована:

- діяльність місцевої влади на засадах орієнтації на потреби громади (концепція децентралізації місцевої влади);
- розвиненість суб'єктів, що виражають громадянські ініціативи;
- розвиненість форм орієнтації місцевої влади на ініціативи громади;
- кооперація ресурсів на реалізацію потреб громади (місцевого бюджету, коштів громади та благодійних надходжень);
- соціальна згуртованість населення громади.

10. На сучасному етапі розвитку українського громадянського суспільства можна передбачати такі форми орієнтації місцевої влади на ініціативи громади:

- уведення у штат місцевих органів влади працівників (підрозділів), які зобов'язані супроводжувати реалізацію конкретних громадсько-орієнтованих проектів;
- уведення у штат місцевих органів влади працівників, що зобов'язані створити умови для виявлення та оформлення ініціатив недержавних інституцій, спрямованих на вирішення потреб громади;
- винайдення можливостей для запровадження статей місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію виявлених ініціатив інституцій громадськості.

З боку Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади слід забезпечити:

- підвищення спроможності громад (та їх представників) у сфері прав на достатній життєвий рівень, здоровий спосіб життя, право на свободу асоціації та мирних зібрань;
- створення дієвого механізму реалізації прав і підвищення якості життя у сфері комунальних та соціальних послуг;
- систематизацію та поширення позитивного досвіду у різних регіонах нашої держави.

11. Особливість недержавних інституцій, у порівнянні з державними, полягає у їх гнучкості та налаштованості на різні форми співпраці. Тому важливим аспектом взаємодії неприбуткових громадських організацій, спрямованим назовні від організації — є належне адміністративно-правове урегулювання співпраці різних недержавних інституцій між собою, тобто зв'язки усередині недержавного сектору, але між різними його організаційними утвореннями.

Проблематика взаємодії між організаціями громадянського суспільства розкриває різні аспекти адміністративно-правового регулювання таких інституцій: 1) зміст правовідносин із взаємодії зазначених суб'єктів; 2) напрями і форми взаємодії громадських організацій юридичного спрямування; 3) особливості взаємодії недержавних організацій, спрямованої на фінансове і матеріально-технічне забезпечення їх діяльності; 4) аналіз етичних основ взаємодії та їх закріплення на рівні регулятивних актів організацій.



12. Основними видами співпраці недержавних організацій між собою є кооперація, координація, утворення коаліцій та об'єднання недержавних організацій.

13. Правовим інструментом, що дозволяє визначити межі дозволеної поведінки у відносинах недержавної організації з іншими інституціями є етичні кодекси. Проведений аналіз дозволив оцінити етичні кодекси як важливий інструмент адміністративно-правового забезпечення взаємодії між підприємницькими громадськими організаціями, навести основні рекомендації щодо змісту етичних основ їх взаємодії.

Виходячи із прикладного характеру дослідження, доопрацьовано Етичний кодекс Асоціації юридичних клінік України, побувавши його модель за такою структурою:

- преамбула етичної поведінки юридичних клінік;
- етичні принципи роботи юридичних клінік з одержувачами їхніх послуг (осіб, що одержують юридичну консультацію та осіб, для яких проводяться правопросвітні заняття);
- етичні принципи взаємодії всередині юридичної клініки при реалізації поставлених завдань;
- етичні принципи взаємодії між різними юридичними клініками;
- етичні принципи взаємодії юридичних клінік з державними та недержавними інституціями (з державними органами та установами; з іншими громадськими об'єднаннями юридичного спрямування; з партіями та громадськими об'єднаннями політичного спрямування; із засобами масової інформації; з благодійними фондами та іншими інституціями, що надають фінансову підтримку діяльності) з приводу реалізації мети і завдань діяльності.

Принциповим інструментом механізму саморегуляції етики взаємодії недержавних інституцій є діяльність організацій з моніторингу додержання етичних стандартів. Цей елемент, на наш погляд, складає відсутню поки що в Україні ланку «ланцюга доброчесності» недержавних організацій та його впровадження є вельми важливою перспективою для українського громадянського суспільства.

Наукові положення третього розділу знайшли відображення у ряді фахових статей автора [340; 341; 342; 343; 344].

# РОЗДІЛ 3

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОКРЕМИХ ВИДІВ НЕДЕРЖАВНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЮРИДИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ**

### **3.1. Удосконалення інструментів діяльності правозахисних організацій як основного виду недержавних організацій юридичного спрямування**

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є, згідно зі статтею 3 Конституції України, первинним обов'язком держави. Виходячи із проголошеного принципу пріоритету інтересів особи над державними, кожне право та група прав людини і громадянина має бути гарантоване. Для цього держава повинна створити і нормативно закріпити механізм реалізації та захисту кожного права.

Механізм реалізації права у нашій державі передбачає, як правило, двоступеневу модель регулювання:

1) норми права, які визначають сутність і межі кожного конкретного права (наприклад, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей [17]), причому зміст права може бути детально розкритий не лише у Конституції, але і в законах чи підзаконних актах України;

2) органи та організації, які мають на меті забезпечити можливість реалізувати право.

Хоча на випадок порушення прав існують органи загальної компетенції, які можуть відреагувати на будь-яке незаконне правообмеження, проте найкращою є ситуація, якщо для гарантування будь-якої галузевої групи прав діє орган спеціальної компетенції.

Як правило, забезпечують можливість реалізувати право державні органи, яким завдання формулює держава і вона ж їх забезпечує необхідними ресурсами. В окремих випадках, якщо діяльність самих лише державних органів недостатньо ефективна, або для можливості вибору, держава підтримує створення громадських утворень, надаючи їм організаційно-правові можливості для участі у реалізації прав людини, виконання окремих функцій публічного управління. Такою є діяльність підприємств — у забезпеченні матеріальних потреб людей, адвокатури — у загальній реалізації прав людини, профспілок — у реалізації прав працюючих осіб. Для подібних цілей утворюються і діють усі організації громадянського суспільства, які згідно до Конституції України та законодавства про громадські об'єднання поєднують людей для спільного здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [17].

Державні органи і громадські організації охоплюють своєю діяльністю практично усі сфери суспільного життя, тим самим забезпечуючи реалізацію прав людини і громадянина. Їх призначення поєднує два спрямування: реалізація прав і захист прав у випадку їх порушення.

У здійсненні та захисті прав людини і громадянина, розбудові правової держави важливу роль відіграють громадські організації — особливо ті з них, котрі «спеціалізуються» саме на діяльності з прав людини. Характеризуючи різні юридично спрямова-

ні невідприємницькі громадські організації у сфері забезпечення та захисту прав людини, головної уваги заслуговує їх найбільш поширений та відомий вид — правозахисні організації.

Правозахисні організації — типовий продукт розвинутого громадянського суспільства, їх головна функція — контроль над діями (або боротьба з бездіяльністю) державного апарату щодо реалізації та забезпечення прав людини [345]. Вони мають захищати свободу людини, її право «вільно чинити власною долею» від держави, яка порушує це право. Втім, оскільки будь-яке право людини є одночасно обов'язком держави забезпечувати реалізацію цього права, і цей обов'язок держави стаття 3 Конституції навіть проголосила головним, правозахисні організації мають допомагати та сприяти державі у його здійсненні. Місія правозахисних організацій полягає у захисті прав людини від держави і одночасно сприянні державі в забезпеченні і захисті прав людини.

Правозахисні організації — це особливий вид громадських організацій, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод людини, контроль за їхнім дотриманням державою, її органами і посадовими особами [346, с. 42]. Термін «правозахисна організація» застосовується у практиці України, однак його законодавче регулювання відсутнє. Це є звичайна громадська організація, яка діє на підставі статуту та Закону України «Про громадські об'єднання», але має свої особливі види статутної діяльності. Так само серед громадських інституцій юридичного спрямування ми виділяємо їх інші види, які за змістом своєї діяльності можуть бути правопросвітніми, науково-аналітичними тощо.

Визначальною статутною метою громадських правозахисних організацій є діяльність із захисту прав людини, тобто правозахисна діяльність. При визнанні об'єднання громадян таким, що займається правозахистом, доречно зазначає І. Т. Темех [347], необхідно брати до уваги не лише факт захисту нею будь-яких прав, незалежно від характеру решти здійснюваної ним діяльності. Слід враховувати, чи захист прав здійснюється як основне статутне завдання. Уточнимо це твердження: правозахисною організацією є така громадська організація, у якій забезпечення прав людини складає зміст та спрямованість діяльності. Правозахисні громадські організації не повинні займатися безпосередньою політичною діяльністю, тобто необхідно розмеж-

увати на законодавчому рівні політичну і правозахисну діяльність недержавних організацій як різну за спрямованістю та організаційними гарантіями. Предметом впливу правозахисних організацій є державна політика в галузі прав людини, рішення, дії (бездіяльність) державних органів та їх посадових осіб, у результаті яких порушуються права і свободи людини, або створюються перешкоди для здійснення людиною своїх прав і свобод, або людина незаконно залучається до виконання яких-небудь обов'язків або незаконно притягається до відповідальності [347, с. 84].

Питання віднесення громадських організацій до правозахисних у законодавстві України безпосередньо не врегульовано, оскільки у ньому не передбачено такого виду громадських об'єднань. Винятком є Закон України “Про звернення громадян”, де суб'єктом подання скарги в інтересах громадянина зазначено організацію, яка здійснює правозахисну діяльність, правозахисну функцію [346, с. 42].

Через відсутність конкретної реєстрації за напрямом захисту прав людини, підрахувати кількість правозахисних організацій практично неможливо, адже вони входять в загальну структуру громадських організацій. За свідченнями практика-правозахисника А. Глуховського [348] відсоток правозахисних становить не більше 20.

Орієнтовно таке ж співвідношення правозахисних громадських організацій до тих, що взагалі займаються юридичною діяльністю, підтверджують і праці інших дослідників [349; 350, с. 173; 351, с. 5]. Так, опрацювавши списки ресурсних центрів, які діють для громадянського суспільства, наприклад, “Громадський простір” [352], відмітимо, що до бази даних “Громадського простору” входить 946 організацій, з яких у розділі “Правозахист” зафіксовано 72 об'єднання.

Правозахисні інституції можна класифікувати за напрямками їх діяльності, за організаційним складом, за поширеними формами правозахисту та іншими показниками. Так, група іноземних дослідників, досліджуючи різноманітність правозахисних інституцій, виділила одноособові організації та багаточленні; такі, чия основна мета — консультувати уряд з питань правозахисної політики та такі, що працюють зі скаргами окремих громадян;

організації, які займаються всіма правами людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права та об'єднання, що роблять наголос на якій-небудь конкретній проблемі, наприклад, дискримінації [353, с. 12].

Громадські організації юридичного спрямування покликані вирішувати наступні завдання: захищати права та свободи людини і громадянина; аналізувати стан з дотриманням прав людини у своїй країні, її окремих регіонах; бути «гучномовцем» інформації про права людини, в першу чергу, для народу та органів влади, чим створювати умови для становлення цінностей і розвитку настанов, що сприяють повазі і усвідомленню прав людини [354; 348].

Правозахисна діяльність громадських організацій може здійснюватись щодо усіх прав і свобод, задоволення різноманітних суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів людини і громадянина, юридичних осіб [109]. Вірним є підхід нинішньої редакції Закону України «Про громадські об'єднання» щодо усунення не виправданого обмеження правозахисної діяльності громадських організацій за територіальною ознакою (лише межами населеного пункту, у якому вони легалізовані) чи за колом суб'єктів (лише щодо своїх членів).

Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав надав орієнтовний перелік заходів, що можуть вживатися правозахисними громадськими організаціями для захисту прав людини [355]. Значне місце серед них посідають саме правозахисні практики, до яких віднесено спостереження за дотриманням конкретних прав, подання доповідей щодо дотримання прав людини до органів державної влади та громадянського суспільства, а також розгляд скарг щодо порушення норм законодавства в галузі економічних, соціальних і культурних прав, що визнані державою.

Напрями правозахисної діяльності оригінально визначає І. Т. Темех:

- відновлювальний правозахист;
- запобіжний правозахист [347, с. 84].

Відновлювальна правозахисна діяльність виникає у разі порушення певного конкретного права людини і громадянина у різ-

них суспільних відносинах і здійснюється шляхом вчинення дій, спрямованих на реальне відновлення порушеного права та на усунення негативних наслідків цього порушення. Запобіжна ж правозахисна діяльність може виникати як наслідок відновлювальної правозахисної діяльності з метою недопущення усунених порушень в подальшому, а також у разі прийняття правової норми, яка в майбутньому може спричинити порушення права конкретної особи чи групи осіб, і здійснюється шляхом дослідження та аналізу законодавства (чи окремих нормативних актів) і внесення пропозицій щодо його вдосконалення [347, с. 84].

На наш погляд, запобіжна діяльність з прав людини у зазначеного дослідника дещо розпливчато характеризує правозахисні організації, оскільки може передбачати різноманітні форми роботи, притаманні недержавним організаціям юридичного спрямування (правопросвітнім, науково-аналітичним тощо).

Критерієм розмежування напрямів і форм роботи правозахисних організацій та інших громадських організацій юридичного спрямування можна вважати положення Закону України “Про безоплатну правову допомогу” [356]. Слід відмітити, що з наведених форм правозахисної діяльності у ньому відмічені: надання правової інформації; надання консультацій і роз’яснень з правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру; складення документів процесуального характеру; захист від обвинувачення; здійснення представництва інтересів осіб в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами. Разом з тим, нинішня редакція зазначеного закону не повною мірою розкриває правозахисну діяльність недержавних інституцій, а, відповідно, заслугове розширення їх статусу як суб’єктів надання безоплатної правової допомоги.

Робота правозахисних організацій може бути диференційована за формами вираження у такі групи:

- професійна допомога із захисту прав, тобто юридичні послуги;
- адвокація — діяльність, спрямована на лобювання, просування та захист прав певних соціальних груп [357, с. 6].

Проведене дослідження щодо діяльності правозахисних громадських організацій шляхом опрацювання їх статутів та ви-

вчення звітів про діяльність, які оприлюднені в мережі Інтернет, вивчення праць дослідників [348; 354; 358, с. 14], а також опитування їх представників дозволило узагальнити широкий перелік напрямів недержавної діяльності щодо захисту прав людини:

1. Підготовка консультацій та роз'яснень як індивідуалізованого характеру, так і системних, що стосуються повторюваних порушень прав людини та мають суспільне значення; написання позовних заяв, скарг, пропозицій, звернень; представництво інтересів громадян в судових, правоохоронних та перед іншими органами публічної влади.

Юридичне консультування та безпосередній захист прав людини є ключовим напрямом діяльності правозахисних організацій. Чимало з них напрацювали у цьому напрямі широку практику та конкурують із забезпеченою державою безоплатною правовою допомогою.

Так, наприклад, під час апробації центрів надання безоплатної правової допомоги, що формувалися за зразком громадських приймалень недержавних організацій, було встановлено:

- за 2010–2011 роки центр правової інформації та консультацій у Херсоні надав близько 1500 правових консультацій;
- за 2008–2011 роки у Хмельницькому центрі правової інформації та консультацій безкоштовну правову допомогу отримали понад 7000 громадян, а юристи центру надали понад 5000 юридичних консультацій і підготували близько 2000 позовних заяв [359].

В той же час мережею з п'ятидесяти юридичних клінік, які входять до Асоціації юридичних клінік України, щорічно надається понад 6000 юридичних консультацій [360].

У окремих напрямках правозахисту, які вимагають додаткових спеціалізованих знань в Україні, також діють недержавні правозахисні організації. Так, у справі захисту прав пацієнтів відзначились такі інституції [361, с. 29]: Всеукраїнська фундація медичного права та біоетики, Всеукраїнська рада захисту прав та безпеки пацієнтів, Київський правозахисний альянс та ін.

Типові підходи недержавних правозахисників до організації юридичного консультування наведемо на прикладі громадської організації “Альянс правозахисників “Верховенство права” [346, с. 42]: інформування заявників про їх права і наявні можливості



їхнього правового захисту, сприяння їм в доступі до цих засобів, направлення заяви від імені заявника або від свого імені компетентним органам для вирішення питання.

## 2. Громадські розслідування фактів порушень прав людини.

Термін “громадські розслідування”, незважаючи на досить широке його використання, ще не має нормативного закріплення та сталої методології в Україні. Сьогодні він зустрічається лише у статутних документах ряду недержавних організацій (наприклад, Харківська правозахисна група [362], Всеукраїнська асоціація громадських організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини» [363], громадська організація «Правозахисна організація «Права людини» [364], громадська організація «Правозахисне агентство незалежних розслідувань, акцій та експертиз «Академія К. Д.Б.» [365]).

О. А. Мартиненко доречно розмежовує громадське розслідування з такими формами науково-експертної діяльності як громадський моніторинг і громадська експертиза [366, с. 6]. Інструментарій громадської експертизи більш тотожний науковій роботі, тоді як інструментарій громадського розслідування подібний до провадження із вивчення обставин юрисдикційної справи. Розслідування як правозахисна форма завжди стосується конкретного порушення прав людини, полягає у спеціалізованому вивченні обставин справи, направленні і вивченні результатів інформаційних запитів. На противагу цьому громадська експертиза стосується будь-якого юридичного питання, проводиться менш індивідуалізовано, може проводитись не у зв'язку з порушенням, а з метою вдосконалення існуючої практики.

Незважаючи на відсутність спеціалізованих нормативних актів з цього питання, правові основи для проведення громадських розслідувань в Україні можна виділити у Конституції України, Законах України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації». Разом з тим, для якісного забезпечення громадських розслідувань у випадках порушень прав людини з метою забезпечення конституційного принципу прозорості і відкритості влади, якісного забезпечення громадських розслідувань доцільно на законодавчому рівні забезпечити:

- підстави проведення громадських розслідувань фактів можливих порушень прав людини;

- вимоги до суб'єктів громадських розслідувань;
- процедури, а також права і обов'язки суб'єктів громадських розслідувань;
- форми рішень за результатами громадських розслідувань та процедури їх реалізації у діяльність державних органів та інших організацій;
- гарантії незалежності та захисту учасників громадських інституцій, які забезпечують проведення громадських розслідувань.

Деякі розробки [367, с. 23–29; 368; 369] пропонують деталізацію цих засад проведення громадських розслідувань.

3. Участь і контрольна діяльність недержавних організацій в громадських радах при органах публічної влади.

На наш погляд, важливим інструментом правозахисної роботи громадських організацій в Україні є громадські ради при органах публічної влади. Вони є постійно діючими колегіальними виборними консультативно-дорадчими органами, утвореними для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [220].

Так, широке коло правозахисних громадських організацій делегують своїх представників до громадських рад при органах виконавчої влади (наприклад, при обласних управліннях внутрішніх справ України) [370; 371; 372], якісно складається останніми роками співпраця юридичних клінік та їх національної асоціації з органами юстиції [373; 374; 375].

При вірній організації діяльності громадські ради не лише виконують консультативно-дорадчу функцію, але й покликані забезпечувати громадський контроль за діяльністю органів публічної влади у певних сферах.

Для цього громадські ради у співпраці з органами влади, при яких вони діють, можуть організовувати розгляд скарг громадян, контрольні заходи, що спрямовані як на перевірку відомостей, зазначених у зверненні, так і такі, що стосуються прогнозування типових напрямів потенційних порушень прав людини у діяльності того чи іншого органу.

На цьому рівні можливо виділити практику діяльності мобільних груп з громадського моніторингу органів внутрішніх справ [376; 377], функціонування спостережних комісій за діяльністю пенітенціарної системи [378; 379], тобто передусім контроль за діяльністю органів, що мають повноваження щодо обмеження особистої свободи.

Основними шляхами удосконалення правозахисної діяльності громадських рад вбачаємо обмін досвідом і поширення кращих практик моніторингу дотримання прав людини та реагування на їх порушення, знаходження спільної мови із керівництвом органів публічної влади щодо реагування на виявлені порушення у діяльності підпорядкованих ним органів.

4. Підтримка інформаційних мереж, які функціонують для захисту прав людини, публікація висновків у медійних ресурсах.

У напрямі функціонування інформаційних мереж правозахисного спрямування можливо виділити інформаційний портал «Права людини в Україні» (забезпечується Харківською правозахисною групою) [380], портал правозахисних коаліцій «Правова країна» [381], он-лайн форуми конкретних правозахисних мереж та організацій.

Разом з тим, порівнюючи різні інформаційні ресурси правозахисного спрямування можливо помітити різницю між тими інституціями, що розміщують приклади вирішених справ правозахисного спрямування [382], методичку та конкретні поради їх вирішення [383] та такими, які публікують лише елементи звітної інформації [381; 384]. Такі факти неперевірювані, а отже, не свідчать про активну правозахисну діяльність. Прикладом методологічно виваженого підходу до діяльності інформаційного ресурсу з прав людини є сторінка в соціальній мережі Юридичної клініки Національної академії внутрішніх справ [385]. На ній широко розміщені надані юридичні консультації, функціонує механізм направлення і розгляду запитів про правову допомогу, у відкритому доступі знаходяться джерела організації щодо здійснення правозахисної діяльності.

5. Організація різноманітних публічних кампаній і акцій із метою утвердження прав людини, висвітлення осуду організаціям та посадовим особам, які порушують права людини, зокрема, проведення масових заходів протесту.

Органи публічної влади, усвідомлюючи потребу діяти прозоро та у співпраці з громадськістю, не завжди вміють вірно оцінити реальні прагнення представників недержавних організацій. Навпаки, при небажанні їх діяти публічно, існує ризик викривлення громадської думки та оцінки слухань, експертиз тощо через штучну співпрацю з неавторитетними, а подекуди і керованими «громадськими активістами». Публічні кампанії також допомагають у взаємодії недержавних організацій, сприяють вивченню ними ефективних практик правозахисту, переймаючи досвід один-одного.

Тому, для потужного висловлення позиції громадського руху, з метою посилення резонансу та сприяння захисту прав людини від порушень чимало громадських організацій в Україні застосовують практику проведення широкого обговорення та висвітлення важливих питань та подій.

Характеризуючи ефективні приклади таких заходів наведемо Всеукраїнську моніторингову кампанію виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» органами місцевої влади та самоврядування «Знати, щоб діяти!», що реалізовується Центром політичних студій та аналітики у співпраці з Партнерством громадських організацій «Новий Громадянин» [386]; Всеукраїнську кампанію щорічного вимірювання Індексу публічності органів місцевого самоврядування, організовану громадянською мережею недержавних організацій «ОПОРА» [387]; кампанії Харківської правозахисної групи «Будяк року» (щодо визначення посадових осіб органів публічної влади, які систематично порушують права людини) [388] та «Проти катувань» (щодо висвітлення конкретних випадків тортур у правоохоронних органах) [389].

В якості перестороги якісному використанню цієї форми правозахисної діяльності слід відмітити також тонку межу між заходами, спрямованими на захист прав людини і політично забарвленими акціями. З одного боку, дві різноспрямовані групи інституцій черпають ідеї та форми роботи одна у другій, з іншого — потужні правозахисні акції намагаються відсторонюватись від політичних сил та цілей. Прикладом таких не заангажованих політично комплексного заходу громадського сектору можна на-

звати ініційовані рядом громадських інституцій (передусім тих, які опікуються правами жінок) кампанії «16 днів проти гендерного насильства» [390, с. 221–222] або організований за ініціативою Координаційної ради молодих юристів при Міністерстві юстиції «Всеукраїнський тиждень права» [391].

6. Звернення (від імені заявника або від свого імені) до міжнародних організацій як з метою широкого висвітлення ситуації з правами людини і громадянина, так і для захисту інтересів конкретних осіб у міжнародному арбітражі.

Характеризуючи цю форму правозахисної діяльності, відмітимо її спрямування на захист прав людини. Звертаючись до міжнародних інституцій, правозахисні громадські організації мають на меті:

- забезпечити міжнародне обговорення конкретної події або системних фактів, що пов'язані із порушенням прав людини;
- захистити права у конкретному випадку при розгляді справи міжнародною юрисдикційною інституцією.

Так, Міжнародне товариство прав людини як регіональна громадська організація, що об'єднує 33 національних секції та групи та поширює свою правозахисну діяльність більше, ніж на 90 країн світу широко використовує обидві наведені елементи міжнародного висвітлення порушень прав людини. Широко співпрацюючи з Радою Європи та ООН, товариство оприлюднює факти порушення прав людини, виступає на захист жертв таких порушень, сприяє поглибленню правосвідомості громадян і становленню громадянського суспільства, публікує огляди про стан з правами людини в окремих країнах, розповсюджує документацію про конкретні випадки порушення прав та свобод громадян [392].

Виходячи із входження України до Ради Європи, її громадські організації мають можливість захисту прав людини шляхом звернення до Європейського суду з прав людини.

Дослідження звітних документів українських недержавних організацій дозволяє виокремити такі з них, що використовують звернення до міжнародних організацій у індивідуальному чи системному захисті прав людини [393]: Українська гельсінська спілка з прав людини, Центр інформації про права людини,

Amnesty International в Україні, Карпатське Агентство Прав Людини «Вестед», Центр «Соціальна Дія», Громадська організація «Центр Громадянських Свобод», Харківська правозахисна група та інші.

7. Налагодження взаємодії з державними установами та організаціями, які опікуються питаннями прав людини.

Вельми важливим для захисту прав людини є налагодження конструктивного діалогу та співпраці з цією метою із державними органами та інституціями. Адже реалізація та захист прав людини є одним із ключових завдань держави і її органи, так само як громадські організації, зацікавлені у такій взаємодії.

Можна відмітити співпрацю правозахисників із державними органами, що проявляється при розробці нормативно-правових основ, вивченні практики діяльності, визначення засад співпраці представників державної служби з громадськими активістами.

Такі приклади дозволяють стверджувати, що у співпраці держави і громадянського суспільства можливо досягти кращих результатів, ніж в умовах конфронтації.

Характеризуючи правозахисну діяльність недержавних організацій в Україні, можна відмітити і деякі особливі форми, що проявляються у окремих їх спеціалізованих видах. Зокрема, громадські організації, що працюють у тематичі гендерної рівності для протидії насильству в сім'ї практикують поширення соціальної реклами, функціонування телефонних “гарячих ліній” для надання юридичної та іншої допомоги [390, с. 220–221]. У організаціях, що захищають права учасників відносин з надання медичних послуг використовується така особлива послуга, як ініціювання незалежної експертизи з метою визначення медичних помилок [394].

Отже, надавши характеристику правозахисній діяльності недержавних інституцій в Україні, можливо перейти до **висновків**.

1. Правозахисною організацією є така громадська організація, у якій забезпечення прав людини складає зміст та спрямованість діяльності.

Правозахисні організації не є єдиними представниками недержавного сектору юридичного спрямування. Сутність їх діяльнос-

ті за організаційними й правовими основами, напрямками та формами відрізняється від інших видів, таких як правопросвітні та науково-аналітичні.

Правозахисні громадські організації не повинні займатися безпосередньою політичною діяльністю, тобто необхідно розмежувати на законодавчому рівні політичну і правозахисну діяльність недержавних організацій як різну за спрямованістю та організаційними гарантіями.

2. Правозахисні інституції можна класифікувати за напрямами їх діяльності, за організаційним складом, за поширеними формами правозахисту та іншими показниками. Так, група іноземних дослідників, досліджуючи різноманітність правозахисних інституцій, виділила одноособові організації та багаточленні; такі, чия основна мета — консультувати уряд з питань правозахисної політики та такі, що працюють зі скаргами окремих громадян; організації, які займаються всіма правами людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права та об'єднання, що роблять наголос на якій-небудь конкретній проблемі, наприклад, дискримінації.

3. Значним показником якості правозахисної діяльності недержавних інституцій є формування їх роботи, що базується на різних факторах організації та управління. Ефективно працюючі недержавні правозахисні організації [395, с. 15–17; 396, с. 4; 390, с. 219; 346, с. 44]:

1) мають суспільне визнання, тобто користуються заслуженим авторитетом як серед інституцій громадянського суспільства, так і серед органів публічної влади;

2) доступні для звернення та відкриті до співпраці. Цей критерій заснований на інформуванні про свої послуги серед потенційних їх одержувачів, зручному розташуванні приймальні та достатності організації прийому відвідувачів, готовності для співпраці та адекватної критики;

3) забезпечують професіоналізм персоналу. Цей критерій заснований на якісній системі підбору та підготовки персоналу, адже моральний і професійний рівень членів, керівництва та залучених волонтерів має принципове значення для забезпечення їхньої ефективної роботи. Відповідальними за здійснення і ке-

рівництво діяльністю в правозахисній громадській організації мають бути особи з юридичною освітою, які змогли б на професійному рівні тлумачити норми законодавства та висловлювати пропозиції щодо їх зміни [346, с. 42; 347, с. 84];

4) поєднують широке коло надання послуг без обмежень у яких-небудь сферах із наявністю спеціалізацій, тобто галузей, у яких правозахист надається найбільш якісно;

5) поєднують правозахист із моніторингом діяльності органів влади, зокрема щодо виконання їхніх рекомендацій у конкретних справах;

6) використовують різні форми правозахисту для справ системного значення, тобто мають можливість та механізм проведення публічних кампаній, громадського розслідування тощо;

7) мають достатнє фінансове та матеріальне забезпечення. Критерієм достатності є порівняння напрямів роботи громадської організації та потреб їх забезпечення;

8) ефективно співпрацюють як всередині країни, так і за її межами; як з громадськими інституціями, так і з державними органами.

4. У роботі із розгляду порушень прав людини і їх захисту якість роботи недержавних організацій полягає у:

- можливості приймати скарги на органи державної влади, організації приватного права та фізичних осіб, в тому числі від осіб, які не є безпосередніми жертвами порушень прав людини;

- можливості вступати у справу за власною ініціативою при відсутності скарги;

- поєднанні своєчасності вирішення справ у розумний термін, встановлений законодавством та локальними актами управління з можливістю продовження часу дослідження серйозних системних випадків порушень прав людини;

- можливості залучення сторонніх експертів, адже при проведенні конкретних розслідувань може знадобитися допомога досвідчених професіоналів, що володіють спеціальними знаннями в окремих галузях.

5. З приводу поєднання напрямів та форм правозахисної діяльності громадських організацій як елемента їхньої якості діяльності слід погодитись із Є. О. Захаровим, який зазначає [354],



що займаючись тільки захистом громадян, правозахисні організації не можуть бути ефективними. Правове виховання і виклад прав людини, знання своїх прав, національних і міжнародних механізмів їхнього захисту необхідні для успішного відстоювання прав і утвердження правової свідомості. Аналіз стану дотримання прав людини передбачає аналіз законодавства, судової й адміністративної практики, їхньої відповідності нормам міжнародного права, спостереження за законодавчим процесом, ініціювання необхідних змін у законодавстві і правозастосовній практиці.

Дослідження, проведене нами з цього приводу, показує: незважаючи на загальну вірність тези про взаємопов'язаність зазначених напрямів діяльності громадських організацій юридичного спрямування, практично кожна з організацій має пріоритетний напрям, до якого схиляється більшою мірою, для реалізації якого підбирає кваліфікований персонал та волонтерів. Тому вірним при характеристиці громадських організацій юридичного спрямування буде виходити не з цих напрямів діяльності, а з конкретних форм роботи правозахисників.

6. Недержавним інституціям, які не можуть охопити різні напрями діяльності, доцільно об'єднуватись, утворюючи різноманітні правозахисні коаліції. Ознакою ефективності правозахисної громадської організації є не тільки вміння надати юридичну допомогу або провести пропагандистську кампанію на підтримку рівноправ'я, а у першу чергу — забезпечити системні зміни, які у подальшому призведуть до викорінення негативної практики. Такого результату можна досягти тільки завдяки співпраці з державними структурами та міжнародними структурами та запрошенню представників недержавних організацій до членства у дорадчих урядових органах, наприклад, координаційних радах, спеціалізованих групах тощо. Участь у міжнародних заходах — це також важливий показник успішності організації, адже міжнародне визнання та довіра свідчить про життєздатність та активність організації [390, с. 220]. Прикладом консолідованих акцій правозахисних організацій може бути, наприклад, щорічна акція “16 днів проти насильства”, в рамках якої відбуваються гарячі лінії та інші форми надання

безоплатної юридичної допомоги, прес-конференції, семінари, вуличні вистави, роздача інформаційних матеріалів тощо. Прикладом консолідації організацій, діяльність яких спрямована на довготривалу перспективу, є, наприклад, правозахисна коаліція «Правова країна», всеукраїнські мережі юридичних клінік, мережі організацій, які надають допомогу потерпілим від торгівлі людьми та ін.

7. Заслужують інтерес пропозиції щодо законодавчого закріплення конкретних прав недержавних організацій у здійсненні правозахисної діяльності, що пропонуються різними дослідниками. Частина з них уже знайшла відображення у спеціалізованих нормативно-правових актах, таких як Закони України «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про доступ до публічної інформації» та ін. Опрацювання праць зазначених дослідників, підкріплене проведенням нами анкетним опитуванням дозволило нам запропонувати такі конкретні потреби нормативного урегулювання правозахисної практики недержавних організацій:

- надання доступу до документації, що зберігається державними органами й архівами, яка необхідна для належного розгляду справи (з можливістю знімати з них копії);
- право одержувати письмові або усні роз'яснення від представників державних органів чи інших інституцій щодо справи, що знаходиться у провадженні громадської організації;
- право досліджувати обставини порушення прав людини безпосередньо у місцях, де вони вчинені, включаючи місця обмеження особистої свободи (пенітенціарні установи, місця попереднього затримання тощо);
- забезпечення перевірок діяльності громадських організацій допускається лише на підставі заяви про її протиправні дії із передбаченням юридичної відповідальності за незаконне втручання у діяльність громадських організацій.

### **3.2. Організаційно-правові аспекти діяльності науково-експертних недержавних організацій юридичного спрямування**

Суспільство і державу змінює наука. Результати наукових досліджень дають оцінку діючим суспільним та природничим процесам, визначають шляхи їх модернізації. Наукова діяльність характеризується сталістю методології та, як правило, у пострадянських суспільствах монополізована державою. З іншого боку, взаємодія правової держави і громадянського суспільства передбачає активну співпрацю діячів державного і недержавного секторів, зокрема, у пошуку шляхів розвитку цих елементів.

Розглядаючи напрями і форми роботи різноманітних підприємницьких громадських організацій юридичного спрямування можна виділити їх діяльність у галузі наукової експертизи. Це досить важливий та особливий напрям діяльності, виходячи із сутності недержавних організацій. Адже ключовий напрям роботи громадських інституцій — правозахист, який спрямований на обмеження держави, усунення порушень у роботі її органів. Правозахист недержавних організацій здійснюється у конфронтації з державою, інколи в умовах протидії. Навпаки, науково-експертна діяльність громадського сектору, спрямована на пошук шляхів розвитку суспільства і держави, здійснюється на засадах взаємного інтересу, обміну дослідницьким інструментарієм, адже державна наука переслідує аналогічні цілі. Тобто, через науково-експертну діяльність громадські організації взаємодіють із державними інститутами, що дозволяє визначити цей напрям роботи як актуальний та такий, що відповідає темі дослідження.

Разом з тим, науково-експертна діяльність громадського сектору не зливається із загальним розумінням наукової роботи, як її бачать представники державних дослідницьких організацій. Вона має ряд притаманних рис, що вирізняють її від традиційного розуміння державних наукових досліджень. Так, відмітимо наше розуміння переваг та недоліків результатів наукових досліджень представників громадського сектору у порівнянні із державною наукою.

Недоліками недержавних досліджень та аналітики є:

- нефаховість (незначна кількість недержавних організацій, що займаються дослідженнями, мають у своєму складі осіб, що якісно володіють науковим інструментарієм та методикою);
- несистемність (впливає із попереднього недоліку і полягає у частковому, вибіркового характері досліджень недержавного сектору, особливо проведених окремими недержавними організаціями);
- подекуди спрямування на конфронтацію із державним баченням вирішення проблеми (виходячи із природи недержавних організацій, їх учасники можуть розглядати державні ініціативи критично, не сприймати їх конструктивності. Таке бачення інколи насаджується у працях, що покликані сприяти кваліфікованості дослідників недержавного сектору (див. напр. [397, с. 50]).

Все ж, на наш погляд, наведені деякі недоліки наукової аналітики недержавних організацій та їх активістів не є критичними, вони долаються та компенсуються численними перевагами:

- незаангажованість (дослідження громадських організацій, на відміну від замовлених державою, є завжди поглядом зі сторони, критичним аналізом пропозицій традиційних дослідників, обмежених усталеними поглядами і вироблених роками критеріями);
- незатратність (державне замовлення наукових розробок вимагає виділення коштів на їх проведення, тоді як аналогічні розвідки недержавного сектору здійснюються здебільшого за їх ініціативою, не потребують окремого фінансування і, відтак, вигідні для держави);
- альтернативність (вироблені пропозиції за результатами наукових розробок недержавних організацій часто пропонують нові незвичні рішення, які можуть бути ефективними саме у сенсі альтернативності традиційним державним рішенням);
- пошук простих незатратних рішень (працюючи із малими бюджетами, представники недержавного сектору як правило націлені на пошук рішень, які очевидні та прості. Звісно, це не є однозначно вірним шляхом вирішення складних проблем суспільного розвитку, але держава може цих рішень не помічати через їх простоту та нестандартність).

Вивчення діяльності громадських організацій правового спрямування дозволило визначити основні напрями їх науково-експертної роботи. Передусім, такими напрямками, які вже стали традиційними у діяльності українських інституцій, є моніторинг та експертиза реалізації будь-яких складових державної політики.

У загальному вигляді моніторингом (від англ. monitoring — контролювання) є нагляд за якими-небудь процесами або станом чого-небудь [398]; методика й система спостережень за станом (становищем, майном) певного визначеного об'єкта або процесу, що дає можливість спостерігати їх у розвитку, оцінювати, оперативно виявляти результати впливу різних зовнішніх факторів. Результати моніторингу дають можливість вносити корективи щодо управління цим явищем, об'єктом або процесом [59].

Моніторинг у діяльності державних наукових інституцій, як свідчить аналіз тлумачних словників, часто стосується технічних чи природних явищ та процесів. Особливістю ж громадського моніторингу є його соціальне спрямування: він стосується насамперед аналізу роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, фокусується на системному й комплексному дослідженні їх діяльності у сфері підготовки і прийняття рішень та контролю за їх виконанням. Метою громадського моніторингу є підвищення підзвітності, прозорості діяльності органів влади та просування реформ в інтересах суспільства через виявлення слабких місць та внесення змін в існуючі практики та процедури прийняття й виконання управлінських рішень.

Громадський моніторинг здійснюється шляхом [397]:

- збору та накопичення інформації щодо думки громадськості про діяльність влади в обраній сфері;
- аналізу та інтерпретації зібраної інформації відповідно до мети і завдань моніторингу;
- підготовки та представлення рекомендацій щодо вдосконалення існуючих практик в обраних сферах;
- відстеження процесу внесення змін у політику та наслідків впровадження змін для громадськості [397, с. 47–48].

Вивчення практики здійснення громадського моніторингу у діяльності непідприємницьких громадських організацій юри-

дичного спрямування дозволило нам визначити його типові форми і методи:

1. Аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує відносини у сфері, що вивчається.

2. Проведення соціологічних опитувань, а також експертних опитувань з цільовими аудиторіями.

3. Проведення контент-аналізу друкованих ЗМІ та мережі Інтернет.

4. Інші методи (подання інформаційних запитів та звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування; зовнішнє спостереження за роботою депутатів місцевих рад, а також інших колегіальних органів під час вирішення питань; аналіз наявних сайтів органів публічної влади тощо).

Для реалізації методу аналізу законодавства у досліджуваній сфері використовуються електронні бази даних нормативно-правових актів; інформація, яка розміщена на офіційних сайтах органів публічної влади; офіційні статистичні дані; копії документів, отриманих від органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших державних та недержавних організацій. Як результат, формується системне уявлення про правові та організаційні основи реалізації досліджуваної сфери, виявляються прогалини та нераціональні місця у регламентації відносин, створюється підґрунтя для наступних форм і методів моніторингу й оцінки.

Серед досліджених нами прикладів аналізу нормативно-правової бази можна навести досвід групи недержавних організацій (громадської організації «Лабораторія малого бізнесу» (Київська обл.), громадської організації «Центр розвитку громади» та ряду обласних фондів підтримки підприємництва) щодо наслідків впровадження податкової реформи 2010–2011 років у трьох областях України — Київській, Полтавській та Івано-Франківській [399, с. 7].

Також серед актуальних моніторингових практик недержавного сектору можна виділити комплексний аналіз нормативно-правової бази для виділення земель під забудову у населених пунктах з чотирьох регіонів України, який був проведений у 2008 році коаліцією п'яти громадських організацій Дніпропе-

тровської, Луганської, Хмельницької та Черкаської областей за підтримки Проекту «Гідна Україна» [400, с. 17].

Іншим прикладом моніторингу нормативно-правової бази, до якого залучався автор цього дослідження, є відпрацювання нормативно-правових основ для впровадження до навчального процесу у вищих навчальних закладах юридичної клінічної освіти. Для реалізації цього завдання, у 2006–2007 роках була утворена міжвідомча робоча група у складі представників Міністерства освіти і науки України, Міністерства юстиції України, міжнародного фонду «Відродження» та Асоціації юридичних клінік України [401; 402].

Для вивчення будь-яких аспектів функціонування органів публічної влади або ж відпрацювання інших сторін суспільних відносин недержавні організації використовують метод опитувань. Опитування за напрямками можуть стосуватися як існуючого стану життєдіяльності, так і бути спрямовані на вивчення позицій респондентів щодо можливих перспективних шляхів розвитку того чи іншого питання. За респондентами опитування недержавних організацій практикуються з особами різного обсягу компетентності: від пересічних представників територіальної громади до осіб, що володіють експертними знаннями у досліджуваній сфері.

Наведемо приклади:

1) опитування існуючого стану (у 2010 році групою громадських організацій за методичної підтримки ОБСЄ було проведено опитування існуючого стану фінансування недержавних інституцій з боку держави [403, с. 5]);

2) опитування перспектив розвитку (з червня 2011 року до січня 2012 року громадськими організаціями «Європейська дослідницька асоціація», «Демократичні ініціативи молоді» та «Аліса» було проведено дослідження стану інклюзивної освіти та перспективи її розвитку в Україні [404, с. 4]);

3) опитування пересічних громадян (групою дослідників дніпропетровського регіону напередодні ЄВРО-2012 проводилося опитування жителів щодо можливих шляхів розвитку спортивної інфраструктури регіону з нагоди проведення цієї події [405, с. 186]);

4) опитування експертів (у межах цього дослідження у 2005 році було проведене експертне опитування керівників юридичних клінік України та Російської федерації з метою дослідження організаційних та управлінських основ їх діяльності [406, с. 163]).

Проведення контент-аналізу засобів масової інформації та мережі Інтернет здійснюються з метою вивчення повноти та періодичності розміщення інформації, щодо якої проводиться моніторинг. Цей метод дозволяє оцінити актуальність проблеми, її оцінку з боку представників влади та суспільства, виявити можливі шляхи її вирішення. Так, у 2011 році групою громадських організацій під методичним керівництвом громадської організації «Лабораторія малого бізнесу» (м. Славутич Київської обл.) проводився контент-аналіз впровадження податкової реформи на місцевому рівні [407, с. 6]. Іншим прикладом є проект дослідження публікацій у засобах масової інформації «Права жінок та дітей в Україні — комунікаційний компонент: щоденний моніторинг», який здійснювався в Україні у 2010 році та вмщував увесь спектр публікацій щодо питання прав жінок та дітей в українських друкованих та електронних ЗМІ [408].

Вивчення статутів та інших джерел щодо діяльності недержавних організацій в Україні дозволяє відзначити моніторинг як напрям діяльності у таких інституціях як громадська організація «Харківська правозахисна група» (всеукраїнський масштаб) [409], громадянська мережа «ОПОРА» (всеукраїнський масштаб) [410], громадська організація «М'АРТ» (Чернігівська обл.) [411], громадська організація «Центр «Моніторинг» (Київ та Київська обл.) [412], громадська організація «Центр «Соціальний моніторинг» (Черкаська обл.) [413], громадська організація «Східноукраїнський центр громадських ініціатив» (Луганська обл.) [414] та інші. Зокрема лише на спеціалізованому інтернет-сайті «Громадський простір», який дозволяє узагальнено дослідити діяльність недержавних організацій в Україні за напрямками діяльності, інформаційно-аналітична діяльність (моніторинг) відмічений у 110 організацій [415].

Результати громадського моніторингу є основою для внесення змін до роботи органів державної влади і місцевого само-



врядування, у тому числі в процесі стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямів їх функціонування. Тому результати громадського моніторингу завжди доносяться до громадськості в цілому та тих груп, які можуть вплинути на вирішення існуючих проблем.

Разом з тим, внаслідок недоопрацьованості процедур та недостатнього фахового рівня представників громадськості, які проводять моніторингові дослідження, сьогодні процедури моніторингу часто носять формальний характер, їх результати недостатньо обговорюються у суспільстві, органи публічної влади не відчувають відповідальності перед громадою за бездіяльність у вирішенні актуальних проблем і, як підсумок, думка громадськості не може бути повноцінно врахована у стратегічних планах суспільного й державного розвитку.

Характеризуючи практику громадського моніторингу за діяльністю органів публічної влади слід відмітити, що, як і взагалі наукова діяльність громадських інституцій, їх моніторингові дослідження мають ряд сталих недоліків. Погодимось із авторами, які називають такі фактори, що висвітлюють проблеми неналежного громадського моніторингу:

- механізми функціонування громадських моніторингових структур у більшості випадків не визначені, а процедури моніторингу нормативно не закріплені;
- представники громадських організацій, на яких покладені функції координації процесу моніторингу стратегії, не володіють механізмами проведення моніторингу та часто не мають навичок ефективної комунікації з громадою;
- представники місцевої громадськості не поінформовані про механізми та методи їх особистої участі у моніторингу діяльності органів влади при вирішенні актуальних питань загальнодержавного, регіонального чи місцевого розвитку [400, с. 21, 23; 407, с. 23–24; 416, с. 4–5].

Тому, характеризуючи громадський моніторинг як напрям діяльності науково-експертних громадських організацій юридичного спрямування можна навести декілька ключових рекомендацій щодо його організації та проведення [417]:

1. Важливий процес вибору точки відбору даних. Можна контролювати лише щось заплановане, а для цього необхідно визначити, що буде контролюватись і на якій стадії (коли, де) починається процес моніторингу. Відповідно, процес наскрізної оцінки необхідно розпочинати під час розробки або перегляду профільних стратегій, щоб забезпечити наявність адекватних вихідних даних, які дозволять уряду встановити реалістичні та вимірювані цільові показники на наступні роки.

2. Потрібен план моніторингу та оцінки. Як свідчить практичний досвід іноземних країн, шанси для успіху подальшого моніторингу та оцінки політики будуть набагато більшими, якщо план реалізації моніторингу та оцінки включає деталізований розділ заходів, передбачає відповідальну особу, а також інші органи, залучені до реалізації та їхні завдання, пов'язані з моніторингом та оцінкою і дані, які вони мають збирати і надавати у звітності протягом року.

3. Оцінка впливу — це більше ніж моніторинг результатів та наслідків. Щоб належним чином оцінити вплив політики уряду необхідно проводити це як окремий процес, краще за все доручивши його проведення незалежній державній або приватній установі, яка володіє необхідною для цієї складної справи кваліфікацією (наприклад, незалежному аналітичному центру).

4. Ефективність моніторингу суттєвою мірою залежить від потенціалу державної адміністрації. Як можна бачити на прикладі розробки останніх версій стратегій громадянського суспільства у декількох країнах, якість планів моніторингу, а також якість реалізації збільшилася зі зміцненням потенціалу відповідних державних адміністрацій у сфері моніторингу та оцінки [417, с. 95].

Іншим важливим елементом діяльності недержавних науково-дослідницьких інституцій є громадська експертиза. Правовими основами проведення громадської експертизи як напрямку науково-дослідницької діяльності недержавних інституцій є Закони України «Про громадські об'єднання» [109], «Про наукову і науково-технічну експертизу» [418], «Про інформацію» [419], «Про доступ до публічної інформації» [420], «Про засади запобігання і протидії корупції» [421] та ін.

Така діяльність проводилася авторитетними громадськими організаціями з моменту опанування їх представниками необхідним інструментарієм, проте належних правових основ для досліджень органів публічної влади було надано інститутам громадянського суспільства з прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, яка затверджує Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Згідно до пункту 2 цього акту громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі [222].

Сутність категорії «громадська експертиза» у науковій літературі та прикладних дослідженнях розглядається як узагальнююче поняття до таких термінів як «аналіз», «вивчення», «дослідження», «оцінка», «перевірка», та у загальному вигляді означає заплановане, систематизоване, експертне та об'єктивне дослідження обраної сфери діяльності, яке проводиться за ініціативою самих громадських організацій, їх силами, у разі потреби із залученням фахівців та експертів і, як правило, без використання державних ресурсів з метою досягнення конкретних позитивних змін у роботі органів влади [422, с. 20].

Як зазначають дослідники, громадська експертиза може бути попередньою (оцінювання проектів програм, рішень або актів), поточною (оцінювання поточної діяльності), ретроспективною (оцінювання минулої діяльності, досягнення результатів) [423, с. 10].

Законодавство передбачає конкретні організаційні форми сприяння проведенню громадської експертизи та впровадженню її результатів у діяльність органу, щодо якого проводиться експертиза.

Орган виконавчої влади після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської експертизи [222]: 1) видає у тижневий строк наказ

про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства; 2) утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства; 3) розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту на власному веб-сайті; 4) подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії.

Після надходження експертних пропозицій орган влади [222]: 1) розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті; 2) розглядає їх на найближчому засіданні керівного органу (колегія або керівник одноособово) за участю представників інституту громадянського суспільства; 3) розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію; 4) подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті; 5) надсилає матеріали для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

Незважаючи на те, що нормативно досить якісно урегульовано механізм взаємодії органів публічної влади з громадськими організаціями, які проводять науково-експертну діяльність, визначимо основні проблемні аспекти такої діяльності.

Недоліки забезпечення громадської експертизи з боку державних органів як правило полягають у ненаданні сприяння експертному дослідженні:

- розширене тлумачення інформації як такої, що містить державну або іншу таємницю (з обмеженим доступом, конфіденційну, з персональними даними);
- обмежене тлумачення повноважень та напрямів своєї діяльності з зазначенням цього громадській організації, що направляє запит;
- вимагання надсилання громадською організацією додаткових, не передбачених нормативно, даних щодо різних аспектів її діяльності (статуту, звітів про діяльність, підтвердження ква-

ліфікації персоналу організації, вимоги навести методику експертного дослідження тощо);

- не виправдано прискіпливе ставлення до можливості проведення громадської експертизи організацією-ініціатором запиту (вивчення статутних завдань громадської організації у сенсі предмета і мети експертизи, територіальних меж діяльності громадської організації у сенсі територіальних меж експертизи, наявності у експертній групі або серед засновників громадської організації осіб з науковими ступенями або з свідоцтвами судового експерта тощо);

- відмова у сприянні у проведенні громадської експертизи певним видам громадських інституцій (легалізованих шляхом повідомлення про заснування, релігійним, благодійним та іншим організаціям, що діють за особливими законами, а не за Законом України «Про громадські об'єднання»).

Так, у відповідь на запит громадської організації «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» від Покровської районної державної адміністрації надійшов лист з вимогою, для прийняття позитивного рішення щодо експертизи, надіслати для вивчення статут громадської організації [424, с. 90].

Ігнорування та саботування проведенню громадської експертизи з боку органів публічної влади може бути як на первинному етапі дослідження (створення умов для його проведення), так і на інших етапах (несприяння у діяльності створеної робочої групи, відсутність розгляду та нереалізація пропозицій за результатами експертизи).

Недоліки та проблемні моменти співпраці щодо проведенні громадської експертизи, як свідчить практика та проведене нами опитування, можуть виникати і з вини представників недержавної організації:

- вимагання постійної підтримки у проведенні експертизи (громадські діячі самі ініціюють експертизу, але їх недостатній експертний рівень у питаннях дослідження вимагає постійних консультацій, що нівелює якість експертизи);

- неорганізованість у діяльності робочої групи з проведення експертизи (після певного часу поживавленого інтересу, створена

спільна робоча група не працює через відсутність громадських активістів на засіданнях групи і вже представники державного органу ініціюють її продовження);

- необґрунтовані запити на інформацію (не входить до такої, що потрібна для експертизи; має обмежений доступ);
- низька якість пропозицій за результатами експертизи з позицій методики наукових досліджень.

Серед проблемних моментів проведення громадськими інституціями науково-експертної діяльності може бути також спрощене розуміння такої діяльності громадським інститутом або органами влади. Так, нормативне урегулювання громадської експертизи органів публічної влади не розкриває інші напрями і форми наукової аналітики у діяльності недержавних інституцій. Через це лише незначне коло представників недержавних організацій займаються, наприклад, науковими дослідженнями щодо розвитку механізмів організації та управління всередині громадських інституцій.

Серед недоліків організаційного рівня забезпечення взаємодії органів публічної влади з громадськими інституціями є неналежне висвітлення результатів проведення громадських експертиз. За пунктом 7 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, орган влади надсилає в письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» [222]. Станом на лютий 2013 року на цьому сайті [425] розміщено результати 21 громадської експертизи, що для чотирирічної всеукраїнської практики виглядає вельми скромно. В той же час, громадянське суспільство задекларувало ведення аналогічного реєстру [426], на якому у аналогічний часовий період було розміщено результати лише 10 громадських експертиз. При цьому серед експертиз, висвітлених у громадському реєстрі, 3 дослідження відсутні на офіційному урядовому сайті. Скоріше за все причиною цього є порушення законодавства про направлення результатів експертизи для висвітлення на офіційному урядовому сайті з боку державних органів (у зазначеному випадку — районних державних адміністрацій Полтавської та Вінницької областей).

Отже, зазначене дозволяє охарактеризувати громадську експертизу діяльності органів публічної влади актуальним перспективним напрямом науково-аналітичної роботи недержавних інституцій. Українська практика показує загалом типові проблеми і недоліки його реалізації (недостатня взаємодія з державними органами, невміння і небажання державних службовців якісно співпрацювати). Але, як доречно зазначає з цього приводу М. В. Лациба, головним суб'єктом, від якого залежить успішність реалізації громадської експертизи, є самі організації громадянського суспільства. Саме вони мають опанувати нову технологію та на професійному рівні, збалансовано й неупереджено проводити громадську експертизу з усіх актуальних питань [427, с. 54]. Серед інших форм реагування на неналежне забезпечення громадських експертиз з боку держслужбовців, обґрунтовуємо необхідність передбачення юридичної відповідальності винних осіб «за необґрунтовану відмову у забезпеченні проведення громадської експертизи, а також інше порушення законодавства про взаємодію державного органу з громадськими інституціями, вчинене з вини посадової особи органу виконавчої влади або місцевого самоврядування». На наш погляд цей склад правопорушення доцільно унести до Кодексу України про адміністративні правопорушення як нову статтю 186–8 у главі про порушення встановленого порядку управління. Як бачиться, протокол про це правопорушення може скласти орган юстиції за поданням заінтересованих громадських організацій, а постанову у справі — виносити суд.

Відмітимо, що серед наукових та прикладних експертиз, які здійснюють громадські організації юридичного спрямування, ми виділяємо не лише ті, що стосуються експертизи діяльності органів публічної влади згідно до охарактеризованого вище акту [222]. Науково-експертна діяльність недержавних інституцій значно ширша за формами і напрямками, деякі з яких заслуговують на окремий розгляд у цьому підрозділі.

Передусім відзначимо нормотворчі розробки, які ініційовані та реалізовані громадськими інституціями. Так, за останні роки за ініціативою та за допомогою громадських організацій у цьому напрямі було:

- розроблено та прийнято закони: Кодекс адміністративно-судочинства України (громадська організація «Центр політико-правових реформ») [428], «Про громадські об'єднання» (громадська організація «Центр політико-правових реформ», громадська організація «Громадянська мережа ОПОРА», благодійна організація «Центр комерційного права» та ін. [429]), «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (громадська організація «Український незалежний центр політичних досліджень» [430]);

- розроблено законопроекти “Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України” (громадські організації «Інститут масової інформації» та «Інститут медіа права»), «Про прокуратуру» (громадська організація «Центр політико-правових реформ» [431]), «Про забезпечення екологічної та техногенної безпеки при видобутку газу» (група східноукраїнських організацій під керівництвом експертів громадської організації «Зелений фронт» (м. Харків) [432]), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги)» (Асоціація юридичних клінік України) [433] та ін.

Важливим складником науково-експертної діяльності громадських організацій є традиційні наукові дослідження. В Україні чимало прикладів участі у недержавних інституціях авторитетних науковців, так само, як і розвиток дослідників-вихідців з громадського сектору. Наукові дослідження представників третього сектору мають широкий діапазон тем, проте основними серед них є права людини та їх реалізація (напр. С. П. Головатий), взаємодія влади і громадянського суспільства (напр. наукова школа І. Б. Коліушка). Прикладними дослідженнями щодо методології діяльності недержавних інституцій відомий журнал «Громадянське суспільство» (головний редактор М. В. Лациба).

Дослідження змісту науково-експертної діяльності недержавних організацій юридичного спрямування дозволило дійти таких **висновків**.

1. Основними напрямками науково-експертної роботи українських організацій громадського сектору є моніторинг та експертиза реалізації будь-яких складових реалізації державної



політики; наукові дослідження щодо прав людини і взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства; нормотворчі розробки, які ініційовані та реалізовані громадськими інституціями.

2. Ключові складові науково-експертної діяльності громадських організацій наступні:

- основною метою науково-експертної діяльності громадських організацій юридичного спрямування є встановлення відповідності практики органів публічної влади або інших суспільних інституцій пріоритетам громадянського суспільства, правової держави, інтересам територіальної громади тощо;

- така діяльність є нормальною практикою демократичного правового режиму;

- вона здійснюється широким колом організаційно-правових форм недержавних інституцій;

- науково-експертна діяльність організацій громадянського суспільства може стосуватися як діяльності органів публічної влади (рішень та їх проектів, дій та бездіяльності), так і інших суспільно-важливих проблем;

- результати (експертні висновки) як правило адресуються державним органам, які уповноважені вирішувати досліджені питання.

3. Загальними недоліками недержавних досліджень та аналітики є нефаховість; несистемність; надмірне спрямування на конфронтацію із державним баченням вирішення проблеми. Ці недоліки компенсуються численними перевагами, серед яких незаангажованість; незатратність проведення досліджень; пошук альтернативних, незатратних рішень щодо вирішення проблем суспільного значення.

4. Типові форми і методи громадського моніторингу у діяльності невідприємницьких громадських організацій юридичного спрямування такі: аналіз нормативно-правової бази у досліджуваній сфері; проведення соціологічних та експертних опитувань; контент-аналіз друкованих ЗМІ та мережі Інтернет; інші методи (подання інформаційних запитів та звернень до органів державної влади та місцевого самоврядування; зовнішнє спостереження за роботою колегіальних органів під час

вирішення питань; аналіз наявних сайтів органів публічної влади тощо). Результати громадського моніторингу є основою для внесення змін до роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, у тому числі в процесі стратегічного планування та визначення пріоритетних напрямів їх функціонування.

5. Внаслідок недоопрацьованості процедур та недостатнього фахового рівня представників громадськості, які проводять моніторингові дослідження, сьогодні процедури моніторингу часто носять формальний характер, їх результати недостатньо обговорюються у суспільстві, органи публічної влади не відчують відповідальності перед громадою за бездіяльність у вирішенні актуальних проблем.

Недоліки забезпечення громадської експертизи з боку державних органів як правило полягають у несприяттві експертному дослідженню: розширене тлумачення інформації як такої, що містить державну або іншу таємницю; звужене тлумачення повноважень та напрямів діяльності; вимагання надсилання громадською організацією додаткових, не передбачених нормативно, даних щодо різних аспектів її діяльності; не виправдано прискіпливе ставлення до можливості проведення громадської експертизи організацією-ініціатором запиту; відмова у сприяттві у проведенні громадської експертизи певним видам громадських інституцій; порушення вимог щодо направлення результатів експертизи для висвітлення на офіційному урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада».

6. Для реагування на неналежне забезпечення громадських експертиз з боку держслужбовців, обґрунтовуємо необхідність передбачення юридичної відповідальності винних осіб «за необґрунтовану відмову у забезпеченні проведення громадської експертизи, а також інше порушення законодавства про взаємодію державного органу з громадськими інституціями, вчинене з вини посадової особи органу виконавчої влади або місцевого самоврядування». На наш погляд цей склад правопорушення доцільно унести до Кодексу України про адміністративні правопорушення як нову статтю 186–8 у главі про порушення встановленого порядку управління. Як бачиться, протокол про

це правопорушення може скласти орган юстиції за поданням заінтересованих громадських організацій, а постанову у справі — виносити суд.

7. Характеризуючи основні рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових основ проведення науково-експертної діяльності громадських організацій, а також подолання зазначених причин та негативних факторів такої діяльності, зазначимо про доцільність:

- систематизувати організаційно-правові основи забезпечення науково-експертної діяльності громадських організацій (передусім, механізмів громадського моніторингу і експертизи) шляхом прийняття спеціального закону, у якому слід відпрацювати зміст та форми, механізм організації оцінки дій та рішень органів публічної влади, розкрити конкретні вимоги до форми експертних висновків та експертних пропозицій, охарактеризувати загальні питання юридичної відповідальності держслужбовців за неналежне забезпечення громадської оцінки тощо;

- забезпечити систематичне проведення громадських моніторингу та експертиз діяльності органів публічної влади, для чого при плануванні бюджетів місцевих та центральних органів влади передбачати кошти на конкурсне проведення громадської оцінки їх рішень і дій, координувати цей процес з метою усунення зловживань та корупційних схем;

- організовувати підвищення кваліфікації представників органів публічної влади та громадських організацій для чого періодично проводити серії навчальних семінарів та тренінгів, спільних для обох сторін з метою поширення знань і навичок з використання механізмів громадського моніторингу та експертизи та оприлюднення їх результатів;

- поширювати позитивний досвід співпраці органів влади із інститутами громадянського суспільства на зазначених заняттях та у засобах масової інформації.

### 3.3. Практичні аспекти діяльності правопросвітницьких організацій

Формування в Україні громадянського суспільства і правової держави не обмежується якісною системою права та державного апарату, що її застосовує. Правопорядок у суспільних відносинах, дотримання правил толерантного співіснування в суспільстві залежить передусім від інститутів правосвідомості і правової культури, від дій індивідів, які представляють себе або соціальні групи у суспільних відносинах.

Поведінка особи визначається не самими правовими нормами та приписами, що містяться у них, а уявленнями про ці норми та приписи. Правова свідомість особи заснована на поєднанні у світогляді конкретної людини відомих їй правових ідей та принципів, а також психоемоційного сприйняття індивідом цих світоглядних підвалін [434, с. 270].

У сучасному українському суспільстві рівень правової свідомості визнається досить низьким. Підґрунтям для цього є недостатньо ефективна правова політика молодшої української держави, демонстрація низької правової свідомості у представників державної влади [435], прогалини у правовому вихованні.

Проблематикою правової культури і правового виховання займалися М. Антонович, А. Гетьман, А. Головістікова, І. Голосніченко, О. Данильян, Ю. Калиновський, О. Осауленко, О. Пометун, Р. Сербін, С. Третяк, І. Яковюк та інші науковці та практики. Проте опубліковані праці щодо правового виховання здебільшого є академічними джерелами теорії держави та права і теорії галузевих наук, наведенням оцінок та узагальнень щодо необхідності підвищення правової культури в суспільстві. Праці, що описують практично орієнтовану правовиховну діяльність досить рідкісні, їх автори недостатньої уваги приділяють теоретичному обґрунтуванню своїх напрацювань. Особливої комунікації між представниками теорії і практики правового виховання немає, вони працюють автономно. Це, на наш погляд, є однією з причин низького рівня правової культури у суспільстві та недостатнього поширення практично орієнтованих програм правової освіти й виховання.

Тому, вважаємо одним із головних завдань юридично-орієнтованої діяльності державних і громадських інституцій розвиток правової культури та правової свідомості громадян, передусім молоді.

Отже, виходячи з теорії права, засобом формування правосвідомості і правової культури громадян є правове виховання. Воно має на меті розвиток знань щодо завдань держави і прав людини, підвищення авторитету права і закону, формування умінь та навичок правомірної поведінки та захисту прав у випадку їх порушення. Якісна система правового виховання формує суспільство вільних і рівних у правах людей [436, с. 659].

Для української громади характерна позиція, що сучасна криза правової культури має коріння у зламі історичної формації, недостатнього формування національної ідеї та інших зовнішніх факторах. З іншого боку, за словами О.Дзюбаня, криза правової свідомості українців має і внутрішні причини, вона заснована на так званій особливій правовій ментальності [437, с. 72]. Тобто, комплекс цих причин менш залежить від функціонування держави і суспільства. Висловимо іншу позицію, за якою криза правової культури заснована значною мірою на недостатності й недоліках системи правового виховання, що є прорахунками саме інститутів держави і суспільства.

Проведемо аналіз здійснення правового виховання в Україні. Для цього оцінимо, як реалізуються його напрями. Якісна система правового виховання складається із таких напрямів:

1) пропаганда права у засобах масової інформації та творах літератури й мистецтва — сьогодні ми можемо побачити у ЗМІ, художній літературі та на телебаченні як у виразниках масової культури культ насильства та неповаги до прав інших, недостатню кількість якісних правових програм та їх далекість до сприйняття цільової аудиторії (передусім молоді) за стилем і формою викладу;

2) видання юридичної літератури — нерегульовані ринкові відносини і відсутність державної підтримки призвели до практичної відсутності популярно викладених книг щодо права і його застосування, категорія «юридична література» ототожнюється сьогодні з науковою і навчальною літературою передусім для професійної юридичної освіти;

3) доступ до законодавства, у тому числі у мережі Інтернет — це одна з небагатьох форм правового виховання, що має в Україні досягнення (якісна база законодавства на сайті Верховної ради України, велика кількість комерційних пропозицій щодо комп'ютерних баз законодавства, щоправда, їх формат і вартість орієнтовані передусім на професійних юристів);

4) правова освіта — про системну якість правової освіти можна зазначати лише щодо професійних вищих навчальних закладів, правова освіта у школах і неюридичних вузах неякісна, інструментарій правового виховання молоді поза навчальних занять у середній та вищій школі задіюється недостатньо;

5) візуальна правова інформація та соціальна реклама такого напрямку в Україні практично відсутня;

6) ефективна правотворча та правозастосовна практика — констатація її неякісності в нашій державі наведена в обґрунтовальній частині будь-якої з концепцій правових реформ в Україні.

Отже, рівень реалізації практично усіх напрямів правового виховання в сучасній українській державі оцінюється нами незадовільно. Вочевидь, саме це і є причиною низької правової свідомості українців. Погодимось із О. Дзьобанем та Л. Герасіною, що відсутність змін на краще у системі правового виховання призведе до втрати прошарку української молоді як рушійної сили розбудови держави [437, с. 70, 74].

Найважливішими напрямками правового виховання з наведеного переліку є юридична практика, яка формує повагу до права та правова освіта, яка доносить до осіб розуміння правових цінностей. Кризу першої складової влучно оцінює І. В. Яковюк: в суспільстві не дотримують основних прав і свобод людини і громадянина, систематично і грубо порушуються конституція і закони, правопорядок стикається з масовими проявами сваволі бюрократичного апарату, панує корупція, існує неконтрольована злочинність [438, с. 88].

В законодавстві та науковій літературі часто можна зустріти терміни, які вживаються стосовно заходів, спрямованих на правове виховання громадян та суспільства в цілому. Це, зокрема, загальноосвітня робота, правовий всеобуч, правова освіта.

Щодо правової освіти, відмітимо, що її система у науковій літературі розкрита недостатньо чітко. На наш погляд, правову

освіту доцільно розглядати як сукупність загальної правової освіти (вивчення правознавства у межах середньої школи та у неюридичних вищих навчальних закладах) та спеціальної правової освіти (здобуття вищої юридичної освіти).

Таким чином, висловимо декілька проміжних висновків: незважаючи на усвідомлення правової освіти шляхом правової соціалізації [221], включенням її до завдань органів виконавчої влади [439], п'ятнадцятилітньою діяльністю спеціального координаційного органу (Всеукраїнська міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення), питання правової освіти не набуло реальної державної підтримки, розуміння правової освіти обмежується науковими теоріями, практична правова освіта (у середній та вищій школі) недостатньою мірою слугує цілям правового виховання, уповноважені вирішувати завдання правової освіти органи державної влади діють несистемно, ініціативи інституцій громадянського суспільства у цьому напрямі залишаються поза увагою.

Виходячи з цього, джерелом розвитку правової освіти як напряму правового виховання можуть бути позитивні практики такого недостатньо оціненого соціального інституту як правова просвіта. Правова просвіта може розглядатися як окремий елемент, або охоплюватися загальною правовою освітою. Правова просвіта має однакоvu мету із загальною правовою освітою, але відрізняється за формами здійснення.

Відмітимо, що правову просвіту відносять до структури правової освіти не завжди. Так, А. М. Головістікова [436, с. 666] обмежує загальну правову освіту виключно вивченням законодавства у середній та непрофесійній вищій школі. Таке обмеження правової освіти у сучасній Україні, за влучною оцінкою академіка В. Я. Тація, призвело до стану, у якому загальна правова освіта полягає у вивченні Конституції та несистемної, безпредметної і відірваної від реалій життя правової пропаганди загальних істин [437, с. 6].

Живання з цією метою категорій «правопросвітня робота», «правова просвіта» пов'язано з походженням та значенням слова «просвіта»: в XIX — на початку XX в Україні діяли, так звані просвіти — недержавні утворення, які створювалися

українською інтелігенцією та займалися просвітою звичайного народу (“ходіння в народ”) [440].

На основі опрацювання поняття «правова освіта» [441, с. 37–38] сформулюємо визначення правопросвітньої роботи — це комплекс заходів з формування правової культури та правової свідомості населення шляхом набуття широкими верствами населення правових знань та навичок їх застосування.

Спробуємо детальніше охарактеризувати це поняття, розібравши його сутнісні ознаки.

Перш за все, правова просвіта складається з комплексу правопросвітніх заходів — конкретних форм її вираження. Саме вони є суттю правової просвіти. Це може бути лекція, семінар, інтерактивне заняття, тренінг, видання посібника чи статті, радіо- чи телепередача, консультація чи роз’яснення, функціонування «гарячої» телефонної лінії, розміщення правової інформації в мережі Internet, тощо. Правопросвітні заходи можуть проводитися як у поєднанні з іншими заходами, які не здійснюють просвітнього впливу, так і самостійно. Наприклад, проведення лекції з правової теми в школах як позакласного заняття та проведення цієї ж лекції під час загальнодержавного Тижня правових знань. Заходи правової просвіти можуть відбуватися окремо, проте найчастіше правопросвітня робота виражається у їх поєднанні: наприклад, проведення серії тренінгів, опублікування пов’язаних єдиною тематикою статей в друкованих засобах масової інформації та цикл передач на радіо.

Наступною ознакою правової просвіти є специфічна сфера, в якій вона проводиться — це правова сфера. Першочерговим об’єктом уваги в цій галузі є основи державного ладу, правового устрою та правові норми, які найчастіше застосовуються в повсякденному житті. Особлива увага приділяється правовому статусу особи, правам та їх гарантіям, обов’язкам перед державою. Важливим також є ознайомлення населення зі зразками та ідеалами, правовим досвідом та традиціями тих країн, де рівень правової захищеності особи високий.

Однією з найбільш важливих характеристик правової просвіти є призначення — формування правової культури та правової свідомості громадян. Як і в правовій свідомості, так і в правовій культурі вирізняють два рівні: суспільний та індивідуальний.



Без сумніву, правову просвіту характеризує і та ознака, що вона проводиться для широких верств населення. Це означає її загальнодоступність, поширеність, спрямованість на загальну просвіту всього населення незалежно від віку, статі, соціального статусу, релігійних та інших переконань. Держава контролює та координує зусилля в цій галузі. Зокрема, про це свідчить створення та діяльність Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення [442], прийняття Національної програми правової освіти населення [221] та інших кроків у цьому напрямі.

Виходячи з положень Національної програми правової освіти населення [221], можна сформулювати наступні завдання правової просвіти: підвищення рівня правової підготовки населення, насамперед, учнів та студентів неюридичних спеціальностей; набуття громадянами знань про свої права, свободи і обов'язки; широке інформування населення про правову політику держави та законодавство; утвердження гуманістичних правових ідей, загальнолюдських та національних правових цінностей, високих моральних засад у суспільному житті; сприяння самоосвіті населення з питань права і держави; підвищення рівня правової культури; формування у громадян поваги до права, гуманістичних правових ідей; подолання правового нігілізму; підвищення рівня правової поінформованості населення.

Отже, підсумковими висновками щодо місця правової просвіти в системі правової освіти є такі позиції:

1. Правова просвіта є складовою загальної освіти України в цілому та органічно пов'язана з правовим вихованням. Стійкий зв'язок простежується наступним чином: правове виховання не може проходити без правової просвіти, а освіта так чи інакше, здійснює виховний вплив. Виховання впливає, в основному, на емоційно-вольову, ціннісну, світоглядну сторону свідомості, а навчання — на когнітивно-раціональну та здійснюється з інформаційно-ознайомлювальною метою [443, с. 337]. І виховний, і навчальний процес в галузі права має на меті формування не тільки правової свідомості, культури, а й активної правомірної поведінки особи — такої, що відповідає правовим нормам

та соціально корисним цілям суспільного розвитку [444, с. 420]. Таким чином, правова просвіта є способом здійснення правового виховання.

2. Правова просвіта як соціальне явище крім перерахованого вище також забезпечує доступ громадян до правової інформації, формує вміння користуватися нею на власну користь, створює ефективний механізм обміну інформацією правового змісту між населенням, дозволяє виявити практичні проблеми населення в правовому руслі, забезпечує доступ до правової допомоги та інформації соціально-вразливих груп населення.

Правова просвіта населення України включає державні та недержавні заходи. Про перші йшлося вище, а що стосується других, то вони здійснюються організаціями громадського сектору на засадах волонтерства та добровільності. Вивчення практики діяльності сучасних українських недержавних організацій дозволяє нам зазначити такі інституції, що приділяють увагу правовій просвіті: Координаційна рада молодих юристів при Міністерстві юстиції України, Українська Гельсінська спілка з прав людини, представництво Американської асоціації юристів, Український освітній центр реформ, Золотоніська громадська організація общини циган “Аме Рома”, Західноукраїнський центр прав людини та громадських ініціатив, Рівненська обласна громадська організація “Комітет виборців України”, громадська організація “ЕкоПраво-Харків” та ін.

Серед недержавних інституцій, що активно працюють на ниві правової просвіти важливе місце належить юридичним клінікам, в значній кількості яких успішно функціонує правопросвітній напрям діяльності. До спектру їх діяльності потрапили всі перераховані вище заходи правової просвіти, проте слід відмітити найбільш поширені, вдосконалені та успішні з них: викладання правопросвітнього курсу «Практичне право» та розроблених на його основі інших спеціалізованих програм, надання соціально незахищеним верствам населення консультацій та роз’яснень з питань різних галузей права, організація правопросвітніх семінарів та тренінгів.

Залежно від характеру правопросвітні заходи поділяються на виховні, навчальні та інформаційні. Виховні спрямовані, зде-

більшого, на правове виховання населення, набуття ним навичок правомірної поведінки шляхом формування позитивної соціально-правової спрямованості, підвищення рівня правосвідомості, прищеплення позитивних уявлень про правову систему, формування поняття про загальноправові цінності та ідеали, вироблення позитивного ставлення до них, тощо.

Практично кожен названий захід в тій чи іншій мірі здійснює виховний вплив. Але все залежить від його мети, поставлених завдань та підібраних методів проведення. Наприклад, один і той же захід — діяльність молодіжного правового клубу — може носити більший чи менший виховний характер, залежно від того, в чому полягатиме його діяльність, на яких темах буде зосереджено більше уваги.

Способами проведення правопросвітньої роботи є конкретні форми, у яких правопросвітні заходи знаходять своє вираження. Основними формами проведення правопросвітніх занять у діяльності недержавних інституцій є лекції, тренінги, семінари, інтерактивні заняття, консультації, роз'яснення, “гарячі” телефонні лінії, спеціальні навчальні курси, участь в акціях державних та недержавних органів, публікації у друкованих засобах масової інформації, участь у теле- та радіопроєктах.

Охарактеризуємо основні форми проведення правопросвітніх заходів на прикладі діяльності юридичного клінічного руху України. Приведені дані засновані на опитуваннях керівників цих інституцій та на основі вивчення їх діяльності у період 2003–2014 років.

Найпоширенішою формою є проведення консультацій та роз'яснень. Консультація та роз'яснення відрізняються: консультація надається з приводу певного правового питання і відбувається віч-на-віч (під час особистого контакту, спілкування по телефону чи шляхом листування) з тим, хто консульгується, а метою роз'яснення є пояснити, уточнити, зробити зрозумілою певну інформацію громадянам і може проводитися як з однією особою, так і з групою осіб. Аналіз звернень до юридичних клінік в Україні дозволяє зробити висновок, що більшість консультаційної роботи, особливо в молодих неспеціалізованих правозахисних організаціях, є правопросвітніми заходами. Разом з тим,

на наш погляд, консультації досвідчених недержавних інституцій вже не є інструментом правової просвіти, це правовий висновок, що слугує не роз'ясненню, а захистові права.

“Гарячі” телефонні лінії — виділення каналів телефонного зв'язку, на які можуть звернутися громадяни та отримати консультацію з певного правового питання. Як правило, такі “лінії” функціонують у межах тимчасової акції. Наприклад, при юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ діє постійна телефонна лінія для жертв насильства.

У проведенні лекцій позитивним є досвід лабораторії практичного права Львівського національного університету ім. І. Франка, яка проводить лекції з медіації, захисту прав споживачів, основ державного ладу серед учнів загальноосвітніх шкіл.

Семинар — це форма проведення правопросвітньої роботи, яка характеризується поєднанням викладення матеріалу з активною роботою учасників у вигляді постановки запитань, висування пропозицій, тощо. На відміну від тренінгу, який спрямований на набуття практичних навичок, семінар більш орієнтований на інформативну частину. Досить часто свою роботу у формі семінарів організовує правничка клініка Національного університету “Києво-Могилянська академія”.

На відміну від методично невдалих лекцій, інтерактивне заняття сьогодні є оптимальною формою проведення правопросвітньої роботи недержавними організаціями. Це підтверджується поширенням програми серед юридичних клінік України, в діяльності яких є напрям правопросвітньої роботи. Ними розробляються нові та вдосконалюються існуючі інтерактивні методи викладання, обґрунтовується доцільність їх використання, відбувається апробація на практиці та аналізується, як сприймаються ці методи різними видами аудиторії. Однією з найпоширеніших форм проведення правової просвіти серед школярів є викладання спеціального навчального курсу “Практичне право” із застосуванням інтерактивних методик.

Правова просвіта здійснюється як юридичними клініками самостійно, так і у співпраці з різними закладами-партнерами. В ролі партнерів можуть виступати засоби масової інформації. Результатом співпраці юридичних клінік та засобів масової ін-

формації стало широке висвітлення проблем правової просвіти та проведення інформативної, консультативної, роз'яснювальної роботи юридичними клініками у друкованих ЗМІ, на телебаченні та радіо. Це проявляється у веденні спеціальних колонок, рубрик, сторінок юридичними клініками в газетах та журналах, виступах на телебаченні та радіо, участі в радіопередачах, наданні консультацій та розміщення правової інформації в мережі Інтернет тощо. Наприклад, юридичні клініки Волинського державного університету ім. Лесі Українки “Ad Astra” та Національного університету державної податкової служби випускали спеціалізовані газети, в якій розповідали про свою діяльність, висвітлювали правові питання; юридична клініка Національного університету “Острозька академія” “Pro Vono” є автором серії публікацій з приводу виборів 2004 року в засобах масової інформації; юридична клініка Національної академії внутрішніх справ у 2004–2006 роках брала участь у радіопроєкті передачі “Розрада” Національної радіокомпанії.

Дуже часто юридичні клініки у співпраці з державними та недержавними органами проводять різні акції правопросвітнього характеру, приурочені до подій в державі, офіційних днів стосовно захисту прав людини, професійних свят. Прикладом може бути надання допомоги громадянам у складанні позовних заяв про виправлення неправильностей у списках виборців під час виборів (в акції приймали участь юридичні клініки міста Києва); традиційне щорічне надання консультацій з питань дотримання прав дітей, присвячене Міжнародному дню захисту дитини 1 червня (практикується юридичною клінікою Національної академії внутрішніх справ); консультування на виставці-форумі “Правники — суспільству” з нагоди загальнодержавного Тижня права (більшість юридичних клінік міста Києва); співпраця юридичної клініки Волинського державного університету ім. Лесі Українки “Ad Astra” з громадською організацією “Любисток” тощо. Позитивним є досвід польського юридичного клінічного руху, які вже не один рік співпрацюють з Омбудсменом своєї країни.

Особливими формами проведення правопросвітньої роботи вважається наукове обґрунтування елементів правопросвітньої

діяльності, розробка та видання методичних матеріалів з правопросвітньої тематики. Вони являють собою науковий аналіз елементів правопросвітньої роботи, розробку нових підходів до її вдосконалення, знаходженні перспективних шляхів та нових форм проведення правової просвіти юридичними клініками. Сюди відносяться різного роду дослідження, які проводяться в юридичних клініках, анкетування, опитування, розробка нових методик навчання, інші. За час свого існування юридичними клініками видано понад 30 підручників та посібників, у яких розкривається сутність правової просвіти, інтерактивних методик, зміст різного роду тем з правової просвіти, які можуть викладатися для школярів, рекомендації по створенню інтерактивних уроків, складанню навчальних програм курсів. Наявність таких матеріалів свідчить про актуальність проблеми правового виховання українських громадян та значно полегшує роботу неприємницьких громадських організацій в цьому напрямі.

Правопросвітня робота недержавних інституцій може мати різну тривалість. Так, вона може мати разовий, серійний та тривалий характер. Наприклад, разова участь юридичної клініки в акціях державних та недержавних органів, одноденні тренінги, лекції, семінари, публікації, виступи у засобах масової інформації. До серійних можна віднести низку таких заходів. Досить поширені тривалі акції правової просвіти, наприклад, викладання курсу «Практичне право» протягом року, надання постійних консультацій та роз'яснень, ведення рубрики з правової допомоги.

Однією з апробованих програм правової просвіти недержавних інституцій є курс «Практичне право».

Практичне право є адаптованою для України формою поширеної у світі програми «Street law» (з англ. право для вулиці). Street law як громадський правопросвітній рух виник в 70-х роках у Сполучених Штатах Америки. Ідея належала однойменній організації (Street law, Inc), яка функціонує й досі (формально Національний інститут громадянської правової освіти, виник в 1972 році з ініціативи юридичного факультету університету в Джорджтауні (США) [445]). Студенти юридичного факультету під керівництвом викладачів вирішили проводити заняття про

право і права людини учням в одному з районів міста, щоб продемонструвати, що ці знання можуть бути засобом захисту прав та свобод людини.

Протягом наступних сорока років програма Street law була поширена в усіх штатах названої країни та була сприйнята більш ніж тридцятьма країнами світу. Так, до неї приєдналися: у 1980-ті — Південно-Африканська Республіка, 1990-ті — країни Латинської Америки (Болівія, Чілі, Еквадор), Південна Азія (Індія, Бангладеш, Непал), країни Західної (Великобританія), Центральної та Східної Європи (Чехія, Словачія, Румунія, Молдова, Польща, Латвія, Литва, Естонія, Росія, Україна), Середня Азія (Казахстан, Узбекистан, Киргизія) та інші [445].

За цей час Street law вдосконалилося, набуло різних напрямів, поширилося в різні галузі права. Кожна програма з практичного права, як його почали називати в Україні, розроблялася за участю провідних освітян, педагогів, юристів-практиків, громадських діячів у сфері захисту прав людини, студентів-правників і базувалася на законах та культурі відповідної країни, де вона створювалась.

Сьогодні в межах програми “Практичне право” здійснюються такі заходи [446, с. 11]: наукове обґрунтування принципів правової просвіти; розробка підручників та методичних матеріалів; консультування з правових питань; організація спеціальних семінарів та тренінгів; проведення навчальних занять. Серед навчальних матеріалів напряму «Street Law» — підручники для молоді, посібники для вчителів, збірники тестів і контрольних завдань.

Відмітимо, що різні країни, проводячи адаптацію «Street law», використовують різні назви: таким чином у пострадянському просторі виникли програми «Живе право» (Росія), «Право на кожен день» (Білорусь). Перші українські кроки практичного права були зроблені наприкінці 90-х років минулого століття. До його адаптації долучилися відомі педагоги й юристи, такі як член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України О. І. Пометун, професор Р. А. Калюжний та інші. З 1998 року Street law поширюється в Україні під назвою «Практичне право». Цей термін вживається у підруничковій літературі, у наукових працях та у обговореннях на державному рівні.

Найбільш влучно практичне право можна охарактеризувати за допомогою моделі про триєдине ціле його спрямування [447]:

1) практичне право — це, перш за все, знання, за допомогою яких молоді люди набувають уявлення про право, юридичну систему, фундаментальні принципи, на яких базується демократія. Молодь набуває ваги у суспільстві, дізнаючися про свої права та обов'язки. Поряд з цим, учасники програми практичного права засвоюють не тільки теоретичну суть таких концепцій як свобода, обов'язок, рівність та влада, а й важливість їх для формування правової держави та громадянського суспільства;

2) практичне право — це практичні вміння й навички, важливі для повсякденного життя. Це навички вирішувати практичні проблеми, приймати рішення, критично мислити, спілкуватися, поважати чужу думку та відстоювати свою, захищати свої права, вміти бачити багатоманітність поглядів на те чи інше питання, партнерські навички та вміння працювати в команді;

3) практичне право — це діяльність та участь. Викладачі практичного права співпрацюють з педагогами та юристами, суддями та співробітниками служб роботи з підлітками, представниками правоохоронних органів та іншими професіоналами, запрошуючи їх на уроки. Цим самим аудиторія практичного права залучається до активної діяльності з суспільного розвитку [447, с. 376].

В Україні працюють декілька робочих груп, які розробляють програми практичного права. Ними сформульовано два підходи до розуміння практичного права: як курс шкільної освіти, що вивчається у 9 класі (позиція благодійної організації “Вчителі за демократію і партнерство”) та як факультативні правовиховні (правопросвітні) заняття з підлітками (позиція громадської організації “Київський правозахисний альянс”). Обидві ці форми довели ефективність свого існування, хоча світовій концепції “Street law”, на наш погляд, більше відповідає другий підхід.

Поширеність програми “Практичне право” зумовлена низкою факторів: її легко адаптувати до навчального курсу “Основ правознавства”, вона включає основні розділи в галузі правової науки, які необхідні для базової правової освіти населення, тощо. З цим пов'язане і те, що більшість юридичних клінік починають свою правопросвітню роботу саме з викладання курсу “Практичного права”. Характеризуючи масовість програм практичного



права у діяльності недержавних інституцій та юридичних клінік, наведемо дані про діяльність юридичної клініки Національної академії внутрішніх справ, яка є одним із лідерів цього напрямку та до організації якої причетний автор дослідження. Так, з 2002 року щорічно нею проводиться близько 60 правопросвітніх занять, а з 2011 року кількість щорічних занять складає більше, ніж 100 (у 2013–175). З 2005 року цією організацією було проведено понад 25 тренінгів для навчання основам інтерактивної правопросвіти за програмою “Практичне право” для персоналу недержавних інституцій та юридичних клінік, з 2009 року вона координує та надає підтримку для організацій-початківців, чим стимулює загальнодержавний характер поширення ефективних програм правової просвіти.

Ще однією особливістю “Практичного права” є те, що на його основі, здебільшого, побудовані інші, більш спеціалізовані програми правової просвіти.

Однією з таких спеціалізованих програм типу “Практичне право” є програма, спрямована на протидію насильству в сім’ї, школі, суспільстві загалом. Викладання її практикується серед різних категорій населення: починаючи від звичайних школярів та закінчуючи “важкими” підлітками. Теми, які включаються до таких курсів, в основному, присвячені питанням: поняття, види, ознаки правопорушень; сутність, види, наслідки насильства; взаємодія міліції та населення в протидії насильству тощо. Одним з найбільш ґрунтовних таких курс є в юридичної клініки Національної академії внутрішніх справ: “Практичне право: на попередження насильства у сім’ї”.

Багато юридичних клінік працюють за названою програмою із засудженими: клініки Донецького національного університету, Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки, Національного університету “Острозька академія”, Національної академії внутрішніх справ та інші. Це сприяє розробці курсу “Практичне право”, адаптованої до цієї категорії осіб.

Основною групою адресатів практичного права є старшокласники, але існують також різновиди програми, направлені на різноманітне і широке коло осіб, як наприклад, учні молодших класів, студенти неюридичних факультетів, юнаки і дівчата, котрі

перебувають у виховних і виправних закладах, засуджені до позбавлення волі тощо [448, с. 11].

Отже, правове виховання, правова просвіта та практичне право співвідносяться як загальне, часткове та конкретне, оскільки практичне право є однією з форм правової просвіти. Практичне право вирізняється від інших форм правової просвіти у кращий бік завдяки вираженому спрямуванню на якість: усі програми практичного права розроблені кваліфікованими юристами й педагогами, зорієнтовані на чітку вікову категорію та враховують її психічний розвиток, увібрали в себе кращі практики сучасної інтерактивної педагогіки.

Доведемо відповідність занять практичного права методологічним підходам до сутності та змісту правового виховання: цілям, напрямам реалізації, принципам. Наведемо характеристику відповідності цим фундаментальним положенням існуючих в Україні програм практичного права, таких як “Курс практичного права” (2003) [448], “Практичне право” (2003) [449], «Ти і міліція» (2004) [450], «Практичне право: протидія насильству» (2004) [451], «Практичне право: права пацієнтів» (2010) [452], «Практичне право: на попередження ксенофобії» (2011) [453].

Практичне право як форма правового виховання повністю відповідає його цілям: формування системи правових знань, правової переконаності, формування мотивів та звичок правомірної поведінки [437, с. 20]. Додамо до цього переліку цілі занять практичного права, що формують активного свідомого громадянина: надання навичок реалізації своїх прав та їх правомірного захисту у випадку порушення.

Практичне право здійснюється у відповідності до основних напрямів реалізації правового виховання: інформування про право; формування відношення до права; виховання настанов на правомірну поведінку [437, с. 116].

Принципами правового виховання є наочність, цілеспрямованість, систематичність, комплексність, послідовність і диференційованість [437, с. 21]. Розроблені програми практичного права цілком відповідають цим принципам. Так, усі зазначені програми мають доступний, практичний стиль викладу і чіткі паралелі

з повсякденним життям; містять системно побудовані заняття, що послідовно за змістом об'єднуються у комплекси; розраховані як правило на осіб підліткового віку або більш спеціальні аудиторії (наприклад, програма “Практичне право: права пацієнтів” (2010) передбачена як для загальної аудиторії підлітків, так і для студентів медичних навчальних закладів). Ключовими принципами практичного права, крім названих, є: орієнтація на інтереси молоді (тематика цікава для очікуваної аудиторії), практичність (орієнтування результатів на уміння та навички правослужняної поведінки), доступність викладу матеріалу, психологічна якість (врахування особливостей вікового розвитку особистості), педагогічна якість (заснованість на інтерактивних педагогічних технологіях) та юридична достовірність (програми розробляються або рецензуються кваліфікованими юристами).

Таким чином, визначимо, що практичне право є особливою формою правової освіти і правового виховання, для якої характерно комплексність викладу та практичне спрямування правничої інформації, тематична орієнтація на молодь та врахування її вікових особливостей, використання досягнень інтерактивної педагогіки при методичному забезпеченні навчальних занять.

Правопросвітня діяльність недержавних інституцій за програмою «Практичне право», як правило, заснована на ряді стандартів якісної організації. При проведенні занять практичного права потрібно чітко усвідомлювати, які алгоритми роботи юридичної клініки практичного права і елементи роботи потрібно виконувати на кожному етапі. Адже якість різнопланової роботи, до якої залучені творчі групи, залежить від корпоративної єдності і координації зусиль усіх залучених виконавців.

Робота за практичним правом різноспрямована. При серйозному до неї відношенні потрібно мати ряд обов'язкових напрямів організації та управління:

- 1) формування навчальної програми для роботи;
- 2) створення команди проекту;
- 3) створення організаційних механізмів розробки інтерактивних занять;
- 4) якісне проведення занять;
- 5) забезпечення ресурсною базою організаційних потреб.

Також, для майстерного рівня роботи з цього напрямку юридичної клініки, доцільно передбачати реалізацію кількох факультативних механізмів:

- створення організаційної політики та координація роботи команди проекту;
- психологічне забезпечення проекту;
- інформування про роботу з цього напрямку;
- створення архіву реалізації проекту;
- оцінка якості проекту;
- робота з партнерами реалізації проекту.

Тому для якісної діяльності громадських організацій у цьому напрямі потрібно детально запланувати функціональні механізми кожного з названих векторів діяльності [451, с. 202–211].

Формування навчальної програми для роботи юридичної клініки практичного права засноване на таких організаційних засадах: по-перше, доцільно визначити пріоритети юридичної клініки, її задіяних членів до роботи за цією програмою, а також інтереси аудиторії, на яку спрямована програма; по-друге, потрібно скласти тематичний план і наповнення кожної теми; по-третє, доцільно запланувати рекомендовані методика і правові ситуації до окремих тем. Щодо останнього зазначимо, що це допоможе творчо зорієнтувати виконавців, які й розроблятимуть заняття. Хоч в Україні є чимало напрацювань для проведення занять практичного права недержавними інституціями, найбільш майстерні з них самі розробляють свої заняття, або пристосовують до своїх потреб існуючі розробки. Адже розробка власних занять значно більше розвиває членів громадських інституцій, ніж проведення занять за готовими виданнями.

Створення організаційних механізмів розробки інтерактивних занять передбачає чітке визначення необхідних методичних матеріалів для заняття і розподілу функцій щодо їх підготовки. Щодо першого, то, наприклад, юридичною клінікою Національної академії внутрішніх справ застосовано досить раціональний комплекс методичних матеріалів [454]: план, сценарій та роздаткові матеріали, — який в сукупності дозволяє ефективно провести інтерактивне заняття. Щодо організації підготовки цих матеріалів, то доцільно їх: 1) розробити або доопрацювати (якщо є подібні розробки); 2) апробувати (провести у вузькому колі за-

діяних до проекту) і доопрацювати в разі потреби; 3) зберегти остаточний варіант у архіві. Усі ці заходи найкраще доручити особам, які і проведитимуть заняття, проконтролювати це зможе координатор напряму.

Якісне проведення занять передбачає організаційну готовність: шкільних менеджерів (чітко визначити аудиторію і групу учнів); учнівської аудиторії (налаштованість на заняття); студентів-клініцистів (методична і правова готовність) і самої юридичної клініки (забезпечення перевірки якості занять).

Забезпечення ресурсною базою організаційних потреб юридичної клініки практичного права передбачає необхідність планування і забезпечення залучення матеріальних ресурсів (пересудім, обладнання, канцтовари, витратні матеріали).

Проведення дослідження правопросвітньої роботи недержавних інституцій дозволило запропонувати такі **висновки**:

1. У сучасному українському суспільстві рівень правової свідомості визнається досить низьким. Підґрунтям для цього є недостатньо ефективна правова політика молодій українській державі, демонстрація низької правової свідомості у представників державної влади, прогалини у правовому вихованні.

2. Найважливішими напрямами правового виховання є юридична практика, яка формує повагу до права та правова освіта, яка доносить до осіб розуміння правових цінностей. Незважаючи на усвідомлення правової освіти шляхом правової соціалізації, включенням її до завдань органів виконавчої влади, п'ятнадцятилітньою діяльністю спеціального координаційного органу (Всеукраїнська міжвідомча координаційно-методична рада з правової освіти населення), питання правової освіти не набуло реальної державної підтримки, розуміння правової освіти обмежується науковими теоріями, практична правова освіта (у середній та вищій школі) недостатньо мірою слугує цілям правового виховання, уповноважені вирішувати завдання правової освіти органи державної влади діють несистемно, ініціативи інституцій громадянського суспільства у цьому напрямі залишаються поза увагою.

3. Джерелом розвитку правової освіти як напряму правового виховання можуть бути позитивні практики такого недостатньо оціненого соціального інституту як правова просвіта. Право-

просвітня робота — це комплекс заходів з формування правової культури та правової свідомості населення шляхом набуття широкими верствами населення правових знань та навичок їх застосування. Ознаки правової просвіти: вона складається з комплексу правопросвітніх заходів; стосується права як спеціальної сфери знань; призначена для формування правової культури та правової свідомості громадян; проводиться для широких верств населення. Правова просвіта як соціальне явище забезпечує доступ громадян до правової інформації, формує вміння користуватися нею на власну користь, створює ефективний механізм обміну інформацією правового змісту між населенням, дозволяє виявити практичні проблеми населення в правовому руслі, забезпечує доступ до правової допомоги та інформації соціально-вразливих груп населення.

4. Серед недержавних інституцій, що активно працюють на ниві правової просвіти важливе місце належить юридичним клінікам, у яких успішно функціонує правопросвітній напрям діяльності. Правопросвітня робота юридичних клінік полягає у викладанні курсу «Практичне право» та розроблених на його основі інших спеціалізованих програм, надання соціально незахищеним верствам населення консультацій та роз'яснень з питань різних галузей права, організація правопросвітніх семінарів та тренінгів.

5. Особливо ефективним для правового виховання молоді є започаткований за ініціативою недержавних організацій інтерактивний правопросвітній курс «Практичне право». Практичне право є особливою формою правової освіти і правового виховання, для якої характерно комплексність викладу та практичне спрямування правничої інформації, тематична орієнтація на молодь та врахування її вікових особливостей, використання досягнень інтерактивної педагогіки при методичному забезпеченні навчальних занять. Практичне право вирізняється від інших форм правової просвіти у кращий бік завдяки вираженому спрямуванню на якість: усі програми практичного права розроблені кваліфікованими юристами й педагогами, зорієнтовані на чітку вікову категорію та враховують її психічний розвиток, увібрали в себе кращі практики сучасної інтерактивної педагогіки. Основною групою адресатів практичного права є старшокласники, але

існують також різновиди програми, направлені на різноманітне і широке коло осіб, як наприклад, учні молодших класів, студенти неюридичних факультетів, юнаки і дівчата, котрі перебувають у виховних і виправних закладах, засуджені до позбавлення волі тощо. Виділяють два підходи до розуміння практичного права: як курс шкільної освіти, що вивчається у 9 класі та як факультативні правовиховні (правопросвітні) заняття з підлітками.

6. Заняття практичного права як форми правового виховання заслуговують на більшу підтримку з боку держави. Ключові характеристики організації з боку держави практичного права як форми правового виховання — це координація діяльності державних органів і громадських організацій у цій сфері (облік мережі таких інституцій, спільне формування програм їх діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації залучених фахівців); інформаційне і методичне забезпечення занять практичного права (залучення кращих фахівців до розробки програм практичного права, розширення тематики таких програм та підвищення їх якості, державна фінансова підтримка їх поширення); узагальнення і поширення позитивного досвіду роботи з правового виховання (проведення заходів обміну досвідом та інформування про кращі практики правового виховання, стимулювання їх авторів та виконавців).

## **Висновки до третього розділу**

1. Правозахисною організацією є така громадська організація, у якій забезпечення прав людини складає зміст та спрямованість діяльності.

Правозахисні інституції можна класифікувати за напрямками їх діяльності, за організаційним складом, за поширеними формами правозахисту та іншими показниками. Так, виділяють одноособові організації та багаточленні; такі, чия основна мета — консультувати уряд з питань правозахисної політики та такі, що працюють зі скаргами окремих громадян; організації, які займа-

ються усіма правами людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права та об'єднання, що роблять наголос на якій-небудь конкретній проблемі (наприклад, дискримінації).

2. Значним показником якості правозахисної діяльності недержавних інституцій є формування їх роботи, що базується на різних факторах організації та управління. Ефективно працюючі недержавні правозахисні організації:

1) мають суспільне визнання, тобто користуються заслуженим авторитетом як серед інституцій громадянського суспільства, так і серед органів публічної влади;

2) доступні для звернення та відкриті до співпраці;

3) забезпечують професіоналізм персоналу;

4) поєднують широке коло надання послуг без обмежень у яких-небудь сферах із наявністю спеціалізацій;

5) поєднують правозахист із моніторингом діяльності органів влади;

6) використовують різні форми правозахисту для справ системного значення;

7) мають достатнє фінансове та матеріальне забезпечення;

8) ефективно співпрацюють як всередині країни, так і за її межами, як з громадськими інституціями, так і з державними органами.

3. У роботі із розгляду порушень прав людини і їх захисту якість роботи недержавних організацій полягає у:

- можливості приймати скарги на органи державної влади, організації приватного права та фізичних осіб, в тому числі від осіб, які не є безпосередніми жертвами порушень прав людини;

- можливості вступати у справу за власною ініціативою при відсутності скарги;

- поєднанні своєчасності вирішення справ у розумний термін, встановлений законодавством та локальними актами управління з можливістю продовження часу дослідження серйозних системних випадків порушень прав людини;

- можливості залучення сторонніх експертів, адже при проведенні конкретних розслідувань може знадобитися допомога досвідчених професіоналів, що володіють спеціальними знаннями в окремих галузях.



4. Недержавним інституціям, які не можуть охопити різні напрями діяльності, доцільно об'єднувати, утворюючи різноманітні правозахисні коаліції.

5. Опрацювання наукових та прикладних джерел, підкріплене проведенням нами анкетним опитуванням дозволило нам запропонувати такі конкретні потреби нормативного урегулювання правозахисної практики недержавних організацій:

- надання доступу до документації, що зберігається державними органами й архівами, яка необхідна для належного розгляду справи (з можливістю знімати з них копії);
- право одержувати письмові або усні роз'яснення від представників державних органів чи інших інституцій щодо справи, що знаходиться у провадженні громадської організації;
- право досліджувати обставини порушення прав людини безпосередньо у місцях, де вони вчинені, включаючи місця обмеження особистої свободи (пенітенціарні установи, місця попереднього затримання тощо);
- забезпечення перевірок діяльності громадських організацій допускається лише на підставі заяви про її протиправні дії із передбаченням юридичної відповідальності за незаконне втручання у діяльність громадських організацій.

6. Основними напрямками науково-експертної роботи українських організацій громадського сектору є моніторинг та експертиза реалізації будь-яких складових реалізації державної політики; наукові дослідження щодо прав людини і взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства; нормотворчі розробки, які ініційовані та реалізовані громадськими інституціями.

Загальними недоліками недержавних досліджень та аналітики є нефаховість; несистемність; надмірне спрямування на конфронтацію із державним баченням вирішення проблеми. Ці недоліки компенсуються численними перевагами, серед яких незаангажованість; незатратність проведення досліджень; пошук альтернативних, незатратних рішень щодо вирішення проблем суспільного значення.

7. Для реагування на неналежне забезпечення громадських експертиз з боку держслужбовців, обґрунтовуємо необхідність передбачення юридичної відповідальності винних осіб «за необ-

ґрунтовану відмову у забезпеченні проведення громадської експертизи, а також інше порушення законодавства про взаємодію державного органу з громадськими інституціями, вчинене з вини посадової особи органу виконавчої влади або місцевого самоврядування». На наш погляд цей склад правопорушення доцільно унести до Кодексу України про адміністративні правопорушення як нову статтю 186–8 у главі про порушення встановленого порядку управління. Як бачиться, протокол про це правопорушення може скласти орган юстиції за поданням заінтересованих громадських організацій, а постанову у справі — виносити суд.

8. Характеризуючи основні рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових основ проведення науково-експертної діяльності громадських організацій, а також подолання зазначених причин та негативних факторів такої діяльності, зазначимо про доцільність:

- систематизувати організаційно-правові основи забезпечення науково-експертної діяльності громадських організацій (передусім, механізмів громадського моніторингу і експертизи) шляхом прийняття спеціального закону, у якому слід відпрацювати зміст та форми, механізм організації оцінки дій та рішень органів публічної влади, розкрити конкретні вимоги до форми експертних висновків та експертних пропозицій, охарактеризувати загальні питання юридичної відповідальності держслужбовців за неналежне забезпечення громадської оцінки тощо;

- забезпечити систематичне проведення громадських моніторингу та експертиз діяльності органів публічної влади, для чого, при плануванні бюджетів місцевих та центральних органів влади, передбачати кошти на конкурсне проведення громадської оцінки їх рішень і дій, координувати цей процес з метою усунення зловживань та корупційних схем;

- організувати підвищення кваліфікації представників органів публічної влади та громадських організацій, для чого періодично проводити серії навчальних семінарів та тренінгів, спільних для обох сторін з метою поширення знань і навичок з використання механізмів громадського моніторингу та експертизи та оприлюднення їх результатів;

- поширювати позитивний досвід співпраці органів влади із інститутами громадянського суспільства на зазначених заняттях та у засобах масової інформації.

9. Джерелом розвитку правової освіти як напряму правового виховання можуть бути позитивні практики такого недостатньо оціненого соціального інституту як права просвіта. Правопросвітня робота значною мірою проводиться саме недержавними інституціями. Це комплекс заходів з формування правової культури та правової свідомості населення шляхом набуття широкими верствами населення правових знань та навичок їх застосування. Ознаки правової просвіти: вона складається з комплексу правопросвітніх заходів; стосується права як спеціальної сфери знань; призначена для формування правової культури та правової свідомості громадян; проводиться для широких верств населення. Правова просвіта як соціальне явище забезпечує доступ громадян до правової інформації, формує вміння користуватися нею, створює ефективний механізм обміну інформацією правового змісту між населенням, дозволяє виявити практичні проблеми населення в правовому руслі, забезпечує доступ до правової допомоги та інформації соціально-вразливих груп населення. Серед недержавних інституцій, що активно працюють на ниві правової просвіти, важливе місце належить юридичним клінікам, у яких успішно функціонує правопросвітній напрям діяльності.

10. Особливо ефективним для правового виховання молоді є започаткований за ініціативою недержавних організацій інтерактивний правопросвітній курс «Практичне право». Практичне право вирізняється від інших форм правової просвіти у кращий бік завдяки вираженому спрямуванню на якість: усі програми практичного права розроблені кваліфікованими юристами й педагогами, зорієнтовані на чітку вікову категорію та враховують її психічний розвиток, увібрали в себе кращі практики сучасної інтерактивної педагогіки. Основною групою адресатів практичного права є старшокласники, але існують також різновиди програми, направлені на різноманітне і широке коло осіб, як, наприклад, учні молодших класів, студенти неюридичних факультетів, юнаки і дівчата, котрі перебувають у виховних і виправних закладах, засуджені до позбавлення волі тощо.

Заняття практичного права як форми правового виховання заслуговують на більшу підтримку з боку держави. Ключові характеристики організації з боку держави практичного права як форми правового виховання — це координація діяльності державних органів і громадських організацій у цій сфері (облік мережі таких інституцій, спільне формування програм їх діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації залучених фахівців); інформаційне і методичне забезпечення занять практичного права (залучення кращих фахівців до розробки програм практичного права, розширення тематики таких програм та підвищення їх якості, державна фінансова підтримка їх поширення); узагальнення і поширення позитивного досвіду роботи з правового виховання (проведення заходів обміну досвідом та інформування про кращі практики правового виховання, стимулювання їх авторів та виконавців).

Наукові положення третього розділу знайшли відображення у ряді фахових статей автора [455; 456; 457; 458; 459; 460].

# РОЗДІЛ 4

## **ЮРИДИЧНІ КЛІНІКИ ЯК ОСОБЛИВІ ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО СЕКТОРУ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ**

### **4.1. Характеристика юридичної клініки як інституту громадянського суспільства і суб'єкта адміністративно-правових відносин**

В числі утворень, які займають особливе місце в структурі інститутів громадянського суспільства, є, на наш погляд, юридичні клініки. Питання їх ототожнення з інститутами громадянського суспільства остаточно науково не обґрунтоване і викликає дискусійні обговорення.

Сьогодні в Україні юридичні клініки виникають за ініціативою студентів і викладачів вищих навчальних закладів юридичного спрямування, за наявності підтримки навчального закладу чи організацій громадянського сектору. Чіткої кількості юридичних клінік поки назвати неможливо в силу їх автономності і вільного вибору форм інформування про свою діяльність. При-

наймні, по-перше, Асоціація юридичних клінік України на початок 2006 року заявляє про існування 35 стійких юридичних клінік, які працюють у 20 областях та Автономній республіці Крим [461, с. 5]. По-друге, за координаційної підтримки цього руху Міністерством освіти і науки України діяльність юридичних клінік інституціолізована та їх буде значно більше (кожний вищий навчальний заклад, що здійснює підготовку фахівців за напрямом “Право” матиме таку організацію [219]). За проведеним нами дослідженням сьогодні в Україні існує понад 100 юридичних клінік.

Розглянемо сутність діяльності юридичних клінік на основі аналізу їх поняття та генези.

Термін «*юридична клініка*» походить від англійського «*law clinic*», що є її буквральним перекладом на українську. Якщо перше слово цього терміну не викликає незрозуміння, то категорія «клініка» у цьому словосполученні від початку їх існування в Україні викликає постійні дискусії та заперечення серед невідготовлених представників спільнот юриспруденції та вищої освіти. Негативну службу при цьому відіграє аналогія з медициною та медичною клінікою відповідно.

Для розуміння змісту цього терміну та подолання неприйнятної для окремих представників правової освіти аналогії з медичним закладом доцільно звернутися до походження цього терміну.

Перше згадування про юридичні клініки датується сороковими роками XIX століття і, що важливо, базується на землях Російської імперії. Перспективний російський цивіліст Д.І. Мейер звернувся до керівництва Санкт-Петербурзького університету з пропозицією про створення юридичної консультації для населення, в якій будуть проходити практику студенти, що навчаються праву [462]. Однак ідея не отримала підтримки в Санкт-Петербурзі. Пізніше, вже будучи викладачем Казанського імператорського університету, Д.І. Мейер зміг здійснити свою ідею з організацією правової клініки для навчання студентів-юристів через надання правової допомоги тим, хто її потребує [463, с. 20]. Ця юридична клініка проіснувала десять років. До речі, відродження юридичного клінічного руху в Україні у дев'яностих роках минулого століття також деякий час оминало провідні на-

ціональні університети, що дозволяє зазначити цей фактор як тенденцію негативного консерватизму їх колективів.

Пізніше, у 1855 році, Д. І. Мейер обґрунтував діяльність юридичної клініки теоретично [464]: організація юридичних клінік має бути максимально простою: бідні люди, які потребують поради та допомоги, звертаються до професора, який завідує практикою. У присутності студентів він надає поради, розбираючи правові казуси, з яких звернулися за юридичною допомогою громадяни. При потребі одночасно безкоштовно можливо було скласти заяву або судовий позов. Справи ж більш складні могли розподілятися між окремими студентами (кураторами). Вірними з позицій сучасності є зауваження цього вченого, що юридична клініка не повинна перетворюватися на юридичне бюро, що займається лише юридичною практикою та представництвом, навчальний компонент юридичної клініки не має залишатися поза увагою. У статті 1901 року цю ідею розвинув російський професор О. І. Люблінський [465], який зазначав: «Ідея ця є настільки важливою і плідною, що цікаво було б розробити її детальніше і спробувати провести паралель між медичною та юридичною клініками, наскільки це, звичайно, є можливим з огляду на відмінність характерних рис у цих двох галузях знань».

В Європі вперше згадується про юридичну клініку у восьмидесятих роках XIX століття. Професор Фроммгольд опублікував у 1881 в німецькому журналі «Deutsche Juristen-Zeitung» статтю «Juristische Kliniken» («Юридична клініка»), де вказав на велике значення, яке мають для лікарської практики клініки, що існували в той час при медичних факультетах та академіях, і запропонував на їх зразок створити клініки при юридичних вищих навчальних закладах, де б студенти під керівництвом професора вирішували не вигадані або віджилі юридичні казуси, а надавали б безпосередню юридичну допомогу особам, які її потребують, займаючись живими, ще не вирішеними справами [466, с. 9; 467, с. 144].

Таким чином, використання для організації, яка надає правову допомогу, на перший погляд, нелогічного медичного терміну «клініка» засновується на тому, що у часи першого його згадування ці категорії не видавалися особливо відмінними. Термін «клініка», на погляд Д. І. Мейера, засновується на тому, що клі-

ніка сама собою означає застосування знань на практиці [464, с. 12–13]. Як доречно зазначає з цього приводу сучасний український автор Н. В. Сухицька [468, с. 17], англійське «*clinic*» має суттєво відмінне від українського «клініка» лексичне значення і далеко не завжди ототожнюється із власне медичним закладом. Використання в цій конструкції слова «клініка» обумовлене тим, що сама ідея клінічної юридичної освіти передбачає низку запозичень освітньо-спрямованого характеру саме із клініки медичної. По-перше, обидва заклади лікують: перший — від фізичних або психічних хвороб, другий — від недостатньої правової освіти. По-друге, як у медичних, так і в юридичних клініках здійснюється викладацька та науково-дослідна діяльність.

У згаданій праці професор О. І. Люблінський зазначає: «Що ж до назви нового закладу через близьку його аналогію щодо організації, способу діяльності, а також схожість цілей з медичною клінікою, назва його «юридична клініка» доволі прийнятна, хоча спочатку й видається дивною. Потрібно домовитися, щоб цей термін пов'язувався винятково з юридичними клініками» [465, с. 181].

Ще один термін, який часто використовується паралельно, та пов'язується із діяльністю юридичних клінік — «*pro bono*» [468, с. 17], — з латинської мови перекладається словосполученням «для добра». Така назва юридичної клініки пояснюється спрямованістю її діяльності — надавати допомогу, робити добро найменш забезпеченим верствам населення. Відмітимо, що така назва юридичної клініки є запозиченням із американської практики (саме на основі досвіду юридичної клінічної освіти у США відроджувались юридичні клініки в Україні) і сьогодні вже менш використовувана.

В юридичній літературі поняття «юридична клініка» найчастіше розглядається у кількох значеннях. По-перше, юридичними клініками називають спеціальні навчальні програми, які складаються з методичних рекомендацій щодо їх впровадження в навчальний процес і плану роботи юридичних клінік як структурних підрозділів. Метою подібних програм є подолання розриву між практичною і теоретичною юридичною освітою, допомога суспільству у вигляді безкоштовних юридичних консультацій. Це вже складає запозичення російського досвіду, який теж вра-



ховувався на теренах України у середині дев'яностих. Відмітимо, що така асоціація не є досить вірною, адже для освітньої характеристики юридичних клінік запропоновано інший термін (юридична клінічна освіта). До того ж, зазначена категорія не охоплює усього комплексу компонентів юридичної клінічної освіти, що буде розкрито у підрозділі 4.2.

Більш поширеними сьогодні, але не бездоганними, аналогіями терміну «юридична клініка» є:

1) структурно оформлений підрозділ юридичного вищого навчального закладу (факультету), з певним штатом співробітників, що навчаються практичним прийомам і навичкам ведення конкретних юридичних справ, у процесі надання (переважно безкоштовно) юридичної допомоги соціально незахищеним верствам населення [468, с. 18; 469];

2) громадська приймальня, у якій надаються безкоштовні правові консультації студентами-юристами.

Друга аналогія юридичної клініки є невірною, виходячи із практики створення подібних приймалень без навчальної мети: політичними партіями, громадськими організаціями, які використовують студентів без надання їм достатньої навчальної підтримки. Перше визначення з наведеного більш доречно, проте і воно не охоплює усього спектру напрямів діяльності юридичної клініки.

Тому, на основі аналізу сутності діяльності юридичних клінік, вивчення з цього приводу наукової літератури та практики діяльності юридичних клінік, проведення опитування їх керівників, нами сформульовано таке визначення. Юридична клініка — це структурний підрозділ або громадське формування юридичного вищого навчального закладу (факультету), яке створюється для практичного навчання студентів-юристів навичкам майбутньої професії шляхом здійснення соціально-орієнтованої правозахисної і правопросвітньої діяльності під керівництвом викладацького корпусу.

Характеризуючи завдання юридичних клінік, відмітимо, що загалом вони різноспрямовані як для однієї інституції, проте вдало поєднуються у діяльності саме юридичних клінік як особливих утворень.

Загальні завдання юридичної клініки, за Н. В. Сушицькою [468, с. 26–27] полягають у наступному:

1) практичне навчання студентів-правників (ознайомлення із правозастосовною діяльністю; розвиток філософії юриста; ознайомлення із соціальними реаліями українського суспільства; витлумачення доцільності застосування альтернативних від суто юридичних шляхів вирішення спорів; розвиток комунікативних якостей, передусім спілкування з людьми; самовдосконалення в процесі роботи юристом; пошук інформації; застосування інтерактивних методів навчання; допомога студентам у працевлаштуванні);

2) надання безоплатної правової допомоги (захист прав і охоронюваних законом інтересів людини; соціальна і благодійна функція захисту найбільш незахищених осіб; правова освіта населення; економія державних коштів на надання правової допомоги; вирішення соціальних проблем населення регіону);

3) популяризаторська діяльність (розповсюдження ідеї клінічної юридичної освіти; фінансова, інформаційна, методологічна допомога новим юридичним клінікам; співпраця в інших формах);

4) допомога вищим навчальним закладам (вдосконалення якості юридичної освіти; організація практики студентів; створення сприятливого іміджу вищого навчального закладу; підготовка нових викладачів і спеціалістів).

Зазначимо деяку хаотичність систематизації завдань юридичних клінік у праці зазначеного автора, що зумовлюється недостатнім вивченням проблематики: працевлаштування студентів не є формою практичного навчання, альтернативні способи розв'язання спорів теж є юридичними, серед завдань не враховано інші напрями діяльності юридичних клінік (передусім, правову просвіту), різні форми співпраці при діяльності юридичних клінік не несуть цілі їх популяризації, проте загалом тенденції підмічені вірно.

Більш доречно опрацьовані завдання юридичних клінік у дослідженні Н. С. Дубчак [470, с. 34]. Вона підтверджує загально-визнані у юридичному клінічному русі твердження, за якими діяльність юридичних клінік спрямована на реалізацію таких завдань (функцій):

1. Правозахисна функція юридичної клініки полягає у наданні безоплатної первинної та вторинної правової допомоги особам, які звертаються за нею в юридичну клініку.

2. Правопросвітня функція юридичної клініки полягає у правовій освіті населення через консультації, роз'яснення, лекторії, випуск літератури тощо. Відзначимо, що головним інструментом правопросвіти юридичних клінік є не зазначені Н. С. Дубчак форми, а проведення інтерактивних занять за програмою «Практичне право».

3. Навчально-формуюча функція юридичної клініки включає в себе дві складові: з одного боку, створення умов на базі юридичної клініки для фахової практики студентів, набуття ними перших навичок практичної роботи; з іншого боку, робота студента в юридичній клініці формує у нього високу громадянську позицію, моральність, соціальну відповідальність, співчуття до ближнього та інші якості, якими повинен володіти юрист і які часто згадуються у кодексах, правилах етики адвокатів, суддів тощо, і які, можемо констатувати, на жаль, не так часто сьогодні проявляють правники на практиці [470, с. 34].

4. Відмітимо, що з наведених трьох характеристик вірним є визнання першої за останньою, адже вузівські юридичні клініки створюються саме для навчання студентів, інші завдання є похідними.

Нарешті зазначимо широкий перелік основних завдань юридичної клініки на підставі ключового нормативного акту про їх діяльність [219]:

- надання студентам юридичної клініки можливості набуття навичок практичної діяльності за фахом;
- створення місць для проходження студентами навчальної та виробничої практики;
- надання громадянам соціально вразливих верств населення суспільства безоплатних юридичних консультацій;
- проведення заходів з правової освіти населення;
- забезпечення можливості спілкування студентів під час навчального процесу з фахівцями-практиками судових і правоохоронних органів, інших державних органів та органів місцевого самоврядування з питань їх діяльності;

- створення ефективного механізму обміну інформацією між населенням, засобами масової інформації та юридичною клінікою, що дозволить оперативно реагувати на практичні потреби громадян.

Відповідно до мети та завдань юридичної клініки вищого навчального закладу, для її повного та ефективного функціонування керівництво юридичної клініки і вищого навчального закладу організовує й забезпечує:

- проведення спецкурсу з “Основ юридичної клінічної практики”, де охоплюються засади та функції діяльності юридичних клінік, а також акцентується увага на основних аспектах юридичної практики;
- проведення теоретичних та практичних занять за результатами діяльності юридичної клініки;
- проведення правоосвітніх, правороз’яснювальних та інших навчально-практичних заходів;
- надання безоплатної правової допомоги з питань захисту прав і свобод людини та організацій з усіх галузей права відповідно до чинного законодавства України;
- проведення роботи з документами правового характеру і базами даних;
- підготовку і поширення публікацій для населення з актуальних правових питань;
- співпрацю з представниками державних і недержавних органів та організацій;
- проведення науково-практичних конференцій, семінарів, тренінгів та інших заходів з актуальних правових питань;
- проведення роботи з систематизації й аналізу судової практики України, рішень Європейського Суду з прав людини, вирішення юридичних питань у правоохоронних органах, органах державної влади і місцевого самоврядування;
- співробітництво з іншими юридичними клініками вищих навчальних закладів України та за межами держави [219].

Для характеристики юридичних клінік як суб’єктів адміністративних правовідносин, доцільно навести їх класифікацію:

1. За організаційно-правовою формою:

- структурний підрозділ вищого навчального закладу (наприклад, у Національному університеті «Києво-Могилянська

академія», Хмельницькому університеті управління та права) — це найдоречніша форма функціонування, що відповідає змісту Типового положення про юридичну клініку [219];

- громадський підрозділ вищого навчального закладу (наприклад, у Національній академії внутрішніх справ) — це перехідна форма до вищезазначеної, без додаткової підтримки та мотивації з боку навчального закладу такі форми юридичних клінік як правило припиняють своє існування через незначний часовий період;

- організація студентської ініціативи та самоврядування (нетривалий час такі форми юридичних клінік існували у різних навчальних закладах) — як і попередня форма є перехідною та ще менш тривалою;

- форма співпраці недержавної правозахисної організації з вищим навчальним закладом. Вона може бути досить успішною, як, наприклад, у громадській організації «Правові ініціативи» (м. Острог) та Національному університеті «Острозька академія», або ж тимчасовим утворенням громадської організації на час реалізації конкретного проекту (наприклад, у благодійній організації «Всеукраїнська рада захисту прав і безпеки пацієнтів»). Невірність позиції про функціонування юридичної клініки виключно на базі громадської організації засновується відсутністю компонента навчання студентів-юристів, у чому може бути заінтересований лише навчальний заклад;

- інші форми. Російські автори [463, с. 278–292] зазначають про діяльність юридичних клінік при судах, правоохоронних органах тощо. Відмітимо, як і у попередній формі, що такі інституції можуть існувати лише під егідою вищого навчального закладу, невірним та зловживаючим є існування «юридичних клінік» без зв'язку з вищою освітою в якості громадської приймальні.

## 2. За напрямками діяльності:

- юридичні клініки, що надають правову допомогу (практично усі без винятку юридичні клініки, як свідчить проведено опитування);

- юридичні клініки, що займаються правовою просвітою (20–30% юридичних клінік за результатами проведеного опитування);

- юридичні клініки, що відпрацьовують імітацію (моделювання) форм практичної роботи юриста (нормотворчість, справи суспільного значення, процесуальне представництво, медіація тощо) без роботи з клієнтами (особами, що потребують правових послуг) — наприклад, деякі юридичні клініки Донецького національного університету, Національної академії внутрішніх справ, Національного університету «Кієво-Могилянська академія», Хмельницького університету управління та права та ін.;

- юридичні клініки змішаних форм, що поєднують декілька напрямів.

3. За місцем у наданні безоплатної правової допомоги. Ця класифікаційна група виділяється порівняно недавно, виходячи із прийняття Закону України «Про безоплатну правову допомогу». За цим законом визначено два види такої допомоги і юридичні клініки почали відстоювати дві позиції, за тим видом правової допомоги, яку вони готові надавати:

- юридичні клініки, що надають лише первинну правову допомогу;

- юридичні клініки, що надають первинну і вторинну правову допомогу. Легітимність цього типу юридичних клінік засновується на конституційних основах вибору захисника своїх прав та ліберальних підходах деяких процесуальних кодексів, які допускають широкі варіанти вибору представництва у суді. Правову основу для цих типів юридичних клінік може створити внесення змін до зазначеного закону, що сьогодні здійснюється.

Інші типи класифікацій юридичних клінік (за методами роботи з клієнтами, за спеціалізацією тощо) є неактуальними для цього дослідження.

Суттєві особливості адміністративно-правового статусу юридичних клінік впливають із розуміння їх як інституту громадськості, що забезпечується переважно вищими навчальними закладами, більшість яких сьогодні є державними [471]. Сам факт державної підтримки створення юридичних клінік вніс певний дисонанс у розуміння сутності юридичні клініки у системі «громадянське суспільство — держава». Адже раніше такі організації ототожнювалися з інститутами громадськості [472].

Детальніше розглянемо визначення юридичної клініки, які дозволяють її охарактеризувати за приналежністю до недер-

жавних інституцій чи до представників державного апарату. Юридична клініка — це формування, яке створюється для правозахисної і правопросвітньої діяльності та функціонує на базі вищого навчального закладу, за ініціативою закладу (чи громадської організації у співпраці з навчальним закладом), до складу якого входять студенти, викладачі, фахівці-практики [473]. З іншої позиції, юридична клініка є структурним підрозділом вищого навчального закладу і створюється як база для практичного навчання та проведення навчальної практики студентів старших курсів [219].

Отже, дискусійність заснована на апіорному правилі, що всі юридичні клініки повинні працювати в тісній інтеграції з навчальними закладами. Державні навчальні заклади виконують завдання з підготовки фахівців за держзамовленням, недержавні — є комерціалізованими структурами. Таким чином, навчальні заклади із своїх сутнісних характеристик опосередковано співвідносяться з інститутами громадянського суспільства, а юридична клініка як утворення навчального закладу окремими науковцями може не сприйматися як інститут громадського сектору.

Ми відстоюємо іншу позицію. На наш погляд, юридичні клініки в Україні є своєрідними організаціями, які, виконуючи спільні завдання, притаманні одночасно державі і громадянському суспільству, за своєю об'єднаною сутністю все ж є у більшій мірі організаціями громадського сектору.

Для доведення названої тези спробуємо розглянути діяльність юридичних клінік за сутнісними ознаками державних установ і недержавних організацій: за метою, за організаційно-правовою формою, за принципами діяльності. Методом аналізу обираємо доведення від протилежного, тобто у наукових цілях припустімо наявність у юридичних клінік ознак виключно державної установи (її структурного підрозділу).

За метою утворення і діяльності державні установи пов'язуються з функціями держави як їх засновника у соціальній, культурній чи іншій невиробничій сфері [70, т. 6, с. 228]. Навчальний заклад як установа має відповідні цілі та функції: забезпечення умов, необхідних для отримання вищої освіти, підготовка фахівців для потреб України [86]. Як правило, державні

установи керуються у своїй діяльності імперативно встановленими методами реалізації державних функцій (дозволено те, що спеціально передбачено законом) [474, с. 30], зокрема держава забезпечує діяльність навчального закладу. Недержавні утворення (об'єднання громадян) створюються з метою спільної реалізації прав і свобод громадян [475], задоволення особистих чи професійних і суспільних інтересів [70, т. 1, с. 637]. Держава не втручається у діяльність об'єднань громадян, але може делегувати їм свої окремі функції на основі диспозитивно встановлених норм (надає можливість при умові відповідності спеціально установленим умовам та за умови державного контролю).

Юридична клініка поєднує у собі складові мети державних організацій (забезпечення освітнього процесу як база для навчальної практики та викладання однойменного навчального курсу, розширення співробітництва вищого навчального закладу [463, с. 5; 157]) та недержавних утворень (реалізація спільних професійних і суспільних інтересів членів (працівників) юридичної клініки на засадах вибору дозволених державою форм діяльності). Але ключовим фактором для юридичної клініки є не державна імперативна вказівка, а вільний вибір напрямів своєї діяльності, що асоціюється з цілями громадських утворень [70, т. 1, с. 637]. Зокрема, всі юридичні клініки забезпечують надання безкоштовної правової допомоги найбільш вразливим верствам населення, частково заповнюючи порожнечу, що існує у сфері надання правової допомоги [463, с. 4] через неспроможність державних організацій. Причому вибір форм правової допомоги, галузей права, з яких надаються консультації, супутніх напрямів діяльності (зокрема, правопросвітня діяльність), залежить не від державного замовлення, а залежно від ініціативи учасників організації.

За організаційно-правовою формою установи і організації доцільно розглядати у сукупності кількох пов'язаних між собою компонентів: порядок утворення, наявність статусу юридичної особи, порядок оформлення діяльнісних відносин з персоналом організації (у тому числі з керівництвом), застосування методів управління у діяльності організації, організаційна структура, порядок фінансування.



Якщо ми припустимо, що юридична клініка є суто державною установою, структурним підрозділом вищого навчального закладу, то її організаційно-правові характеристики мають бути відповідними. Так, юридична клініка створюється навчальним закладом, не має статусу окремої юридичної особи, керівник юридичної клініки призначається рішенням уповноваженого керівника навчального закладу, структуру і штат юридичної клініки визначає той самий керівник навчального закладу, фінансування юридичної клініки здійснюється частково за рахунок коштів навчального закладу [219].

З іншого боку, ключовим фактором діяльності юридичної клініки є аналіз її діяльності з організаційно-правової позиції. Основну роботу у юридичній клініці проводять студенти юридичних вишів і факультетів. Штатними працівниками юридичної клініки вони бути не можуть, діють на засадах волонтерства, тобто добровільно, безоплатно виконують завдання юридичної клініки з мотивацією самореалізації. Волонтера не можна зобов'язати що-небудь зробити, волонтерство є виключно елементом громадського сектору. Якщо припустимо, що організаційно спрямовують діяльність юридичної клініки штатні працівники (керівник, викладачі-куратори, завідувачі секторами, інші особи), то опитування працівників юридичних клінік України свідчить, що у більшості таких організацій викладачі і навіть керівники діють на громадських засадах, тобто теж є волонтерами. Отже, наказом керівника вищого навчального закладу реально працюючу юридичну клініку не утворити, імперативною вказівкою про кількість учасників і структуру не можна зобов'язати волонтерів працювати. Керівник юридичної клініки, навіть призначений імперативно, все одно застосовує методи організації діяльності, характерні для недержавних організацій (координацію, заохочення тощо). З іншого боку, щоб виокремити усі ознаки громадської діяльності, штатними працівниками усіх учасників юридичної клініки зробити неможливо, адже повторимося про вільний вибір форм і напрямів її діяльності за їх ініціативою.

Чим же у такому разі є рішення керівника вишу про утворення юридичної клініки, якщо не імперативним наказом про створення державної установи чи її підрозділу? Не заперечуючи виняткової важливості цього акту для діяльності юридичної клі-

ніки, відзначимо, що він сутнісно близький до акту легалізації об'єднання громадян. Коротко відзначимо спільні риси цих двох актів з позиції теорії організації: 1) приймаються спеціально уповноваженою організацією (органи юстиції у першому випадку і навчальний заклад у другому спеціальними актами законодавства уповноважені на санкціонування початку діяльності об'єднань громадян та юридичних клінік); 2) означають фактичний початок діяльності новоствореної організації; 3) визначають статус організації як суб'єкта господарювання; 4) передбачають можливість подальшої установчої діяльності (наприклад, виготовлення штампів, печаток, підшукування приміщення для роботи тощо).

Фактор фінансування з боку вищого навчального закладу, який, на перший погляд, однозначно свідчить про державну складову цієї інституції, нівелюється даними опитувань, проведених у 2004 та 2013 роках автором дослідження. Так, внесок навчального закладу у забезпечення діяльності юридичних клінік України складав в середньому 37,75% від її забезпечення з інших (недержавних джерел), велика частина юридичних клінік не отримувала жодного фінансування з боку свого вишу [476, с. 247], тобто базовий навчальний заклад у більшості забезпечує лише мінімальні витрати на діяльність юридичної клініки, фінансування розвитку її програм та ініціатив у більшості є турботою керівника організації.

Нарешті, третя складова нашого порівняння найближча до аналізу сутності юридичної клініки як організації: принципи діяльності. У цьому питанні прихильники державної сутності діяльності юридичної клініки можуть зазначити, що затверджені на нормативно-правовому рівні принципи їх діяльності (поваги до права, справедливості, людської гідності; спрямованості на захист прав і свобод людини; гуманізму; законності та верховенства права; об'єктивності; безоплатності надання правової допомоги; конфіденційності; компетентності та добросовісності [219]) не містять особливих ознак, притаманних інститутам громадянського суспільства. Дійсно це так, але на наш погляд це пояснюється тим, що доцільно розглядати дві групи принципів діяльності: 1) загальні, 2) організаційні. І наведені принципи діяльності юридичних клінік утворюють якраз першу з двох груп.

Організаційні ж принципи фахівцями адміністративного права розуміються як такі, що витікають з основних і сприяють їх розвитку [477, с. 20]. Так, організаційні принципи визначають питання розподілу управлінських функцій, основи якості діяльності, залучення конкретних методів та форм організації та управління. Для юридичних клінік такі принципи у вже зазначених джерелах прямо не вказані. Підзаконний нормотворець пішов шляхом мінімізації недержавної складової діяльності юридичної клініки. Ми усунемо цей недолік і доповнимо групу організаційних принципів діяльності юридичних клінік на основі аналізу сутності їх діяльності та дослідження організаційних принципів, притаманних громадським об'єднанням [109], волонтерським організаціям [475], діючим юридичним клінікам [478].

Так, юридична клініка як особлива організація, для якої характерне поєднання елементів державних установ і громадських утворень діє на основі поєднання таких принципів організації та управління: добровільність та добродійність діяльності, спільність інтересів і рівність прав її учасників, єдиноначальне керування при умові самоврядування і демократизму в управлінні, відповідальність за прийняті рішення, поєднання сформульованих державою завдань і свободи вибору напрямів своєї діяльності, пріоритет навчальних цілей над соціально-орієнтованими.

Прикладом того, що нейтрально сформульовані загальні принципи діяльності не виключають сутнісних ознак недержавних організацій є принципи діяльності адвокатури. Так, законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» затверджені такі загальні принципи: верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів (до речі помітна співзвучність принципів, які закріплені щодо діяльності юридичних клінік з наведеними принципами адвокатської діяльності); що не суперечить громадській сутності адвокатури, яка діє на засадах добровільності, самоврядування, колегіальності та гласності [479].

Ще одним аргументом, який доводить прояви громадського характеру юридичної клініки є створення юридичними клініками України особливих органів: Асоціації та Фондації юридичних клінік, тобто громадських організацій, які координують їх діяльність і сприяють їх розвитку.

Таким чином, аналіз сутнісних положень діяльності юридичних клінік дозволяє зробити висновок про хибність бачення цих організацій лише як традиційних структурних підрозділів вищих навчальних закладів. У їх діяльності, яка вже склалася як така, присутні в рівному ступені прояви державного і громадського секторів. Ми бачимо юридичну клініку як особливу форму організацій громадського сектору, утворену за спільною ініціативою вишу та спільноти його викладачів і студентів. Така інституція поєднує традиційні ознаки зареєстрованих громадських об'єднань і вільно утворених груп за інтересами (що діють на основі повідомлення про заснування).

Насамкінець, надамо характеристики юридичній клініці за традиційними елементами адміністративної правосуб'єктності.

Адміністративна правоздатність — встановлена і забезпечена державою можливість суб'єкта розпочати діяльність, вступати в адміністративні правовідносини, мати суб'єктивні юридичні права і виконувати суб'єктивні юридичні обов'язки. Наказом Міністерства освіти і науки України № 592 від 3.08.2006 визначено: ректорам вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців за напрямом “Право”, незалежно від форм власності і підпорядкування, забезпечити створення юридичних клінік та їх функціонування [219]. Цим положенням, а також актами про юридичні клініки конкретних вишів і передбачено організаційні аспекти започаткування діяльності юридичних клінік. Зазвичай, як відмічалось вище, для початку правоздатності юридичної клініки недостатньо наказу ректора: як громадській організації, юридичні клініки перед легалізацією їх діяльності керівництвом, проводять установчі збори, де визначають свій інтерес до практичної навчальної діяльності через правозахист і правопросвіту. Отже, юридична клініка є правоздатною з моменту прийняття акту про її діяльність керівником вищого навчального закладу (інституту, факультету), який легалізує попередньо виявлену ініціативу колективу юридичної клініки (викладачів та студентів). Деякі автори відмічають необхідність попереднього погодження положення про юридичну клініку з місцевим підрозділом Міністерства юстиції України. На наш погляд, таке погодження є недоцільним, адже працівники Міністерства юстиції України брали участь у розробці Типового положення про юри-

дичну клініку та передбачили у ньому достатньо норм про діяльність юридичних клінік, щоб після цього ще раз погоджувати локальні положення.

Адміністративна дієздатність — здатність суб'єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати це здатність своїми діями набувати для себе прав, створювати для себе обов'язки у сфері публічного управління і самостійно їх здійснювати. Дієздатність юридичної клініки, як і її правоздатність розпочинається з моменту її легалізації актом керівника вищого навчального закладу та її межі визначаються: типовим положенням про юридичну клініку вищого навчального закладу; статутом вищого навчального закладу; наказом (розпорядженням) керівника вишу про її діяльність та затвердженого цим актом положення про діяльність конкретної юридичної клініки. Дієздатність юридичних клінік також визначається іншими актами законодавства: передусім, законами про освіту і надання безоплатної правової допомоги. Для забезпечення дієздатності юридична клініка, хоч і не має статусу юридичної особи, але як структурний підрозділ вишу, може мати штампи і бланки з власним найменуванням, користуватися майном навчального закладу [219].

Адміністративна деліктоздатність — це здатність нести відповідальність за вчинені адміністративні правопорушення. Щодо юридичної клініки, слід відзначити такі особливості її деліктоздатності: колективна відповідальність як структурного підрозділу юридичної особи поєднується із персональною відповідальністю її керівника, працівників та волонтерів. Вищий навчальний заклад відповідає за дотримання законодавства, прийняті рішення, дії чи бездіяльність юридичної клініки; керівник юридичної клініки відповідає за досягнуті нею результати; конкретні винні особи з числа персоналу юридичної клініки несуть відповідальність за їх дії чи бездіяльність.

Рішення юридичної клініки про відмову у наданні безоплатної правової допомоги мають особливий порядок оскарження. Наша позиція з цього приводу дещо відмінна від положень законопроектів щодо ролі юридичних клінік у наданні безоплатної правової допомоги [480; 481]:

- рішення юридичної клініки про відмову у наданні правової допомоги можуть бути оскаржені до ректора вищого навчаль-

ного закладу, оскарженню до інших органів юстиції або управління освітою в адміністративному та оскарженню в судовому порядку вони не підлягають;

- дії та бездіяльність студентів-консультантів юридичної клініки, які порушують порядок та строки розгляду звернень про надання безоплатної правової допомоги, надання неякісної правової допомоги можуть бути оскаржені особою, яка звернулася за такою допомогою, керівнику юридичної клініки. Право на таке оскарження та його порядок повинні бути роз'яснені особі під час її звернення до юридичної клініки.

Причина такого виключення щодо правових основ деліктоздатності юридичних клінік впливає із їх навчальної функції: звернення за безоплатною правовою допомогою до нефахівців, якими є студенти-консультанти юридичної клініки має на меті їх навчити основам юридичної діяльності, помилки у правозахисті в таких випадках будуть частіші, ніж у інших фахівців в галузі права. Разом з тим, виходячи із мети діяльності юридичних клінік, із затребуваності їх послуг населенням, це виключення є виправданим. Особи, що потребують правової допомоги та не сплачують за неї, звертаючись до юридичної клініки, як правило, усвідомлюють це, проте доцільно на рівні локальних актів вимагати підписання згоди про надання юридичної консультації на умовах обмеженої відповідальності.

Проведення дослідження генези та ролі юридичних клінік як інституцій юридичного спрямування та суб'єктів адміністративних правовідносин дозволило нам дійти таких **висновків**.

1. В числі утворень, які займають особливе місце в структурі інститутів громадянського суспільства, є, на наш погляд, юридичні клініки. За проведеним нами дослідженням сьогодні в Україні існує понад 100 юридичних клінік.

2. Нами сформульовано таке визначення: юридична клініка — це структурний підрозділ або громадське формування юридичного вищого навчального закладу (факультету), яке створюється для практичного навчання студентів-юристів навичкам майбутньої професії шляхом здійснення соціально-орієнтованої правозахисної і правопросвітньої діяльності під керівництвом викладацького корпусу.

3. Діяльність юридичних клінік спрямована на реалізацію таких функцій: правозахисна, правопросвітня, навчально-формуюча. Вірним є визнання першості за останньою, адже юридичні клініки створюються саме для навчання студентів, інші завдання є похідними.

4. Для характеристики юридичних клінік як суб'єктів правовідносин, доцільно навести їх класифікацію:

- за організаційно-правовою формою: структурний підрозділ вищого навчального закладу; громадський підрозділ вищого навчального закладу; організація студентської ініціативи та самоврядування; форма співпраці недержавної правозахисної організації з вищим навчальним закладом; інші форми;

- за напрямами діяльності: юридичні клініки, що надають правову допомогу; юридичні клініки, що займаються правовою просвітою; юридичні клініки, що відпрацьовують імітацію (моделювання) форм практичної роботи юриста (нормотворчість, справи суспільного значення, процесуальне представництво, медіація тощо) без роботи з клієнтами; юридичні клініки змішаних форм, що поєднують декілька напрямів;

- за місцем у наданні безоплатної правової допомоги, яку вони готові надавати: юридичні клініки, що надають лише первинну правову допомогу; юридичні клініки, що надають первинну і вторинну правову допомогу.

5. Суттєві особливості адміністративно-правового статусу юридичних клінік впливають із розуміння їх як інституту громадськості, що забезпечується переважно вищими навчальними закладами, більшість яких сьогодні є державними [482]. Аналіз сутнісних положень діяльності юридичних клінік дозволяє зробити висновок про хибність бачення цих організацій лише як традиційних структурних підрозділів вищих навчальних закладів. У їх діяльності, яка вже склалася як така, присутні в рівному ступені прояви державного і громадського секторів. Ми бачимо юридичну клініку як особливу форму організацій громадського сектору, утворену за спільною ініціативою вишу та спільноти його викладачів і студентів. Така інституція поєднує традиційні ознаки зареєстрованих громадських об'єднань і вільно утворених груп за інтересами (що діють на основі повідомлення про заснування).

6. Характеристики юридичної клініки за традиційними елементами адміністративної правосуб'єктності наступні:

- юридична клініка є правоздатною з моменту прийняття акту про її діяльність керівником вищого навчального закладу (інституту, факультету), який легалізує попередньо виявлену ініціативу колективу юридичної клініки (викладачів та студентів);

- дієздатність юридичної клініки розпочинається з моменту її легалізації актом керівника вищого навчального закладу та її межі визначаються: типовим положенням про юридичну клініку вищого навчального закладу; статутом вищого навчального закладу; наказом (розпорядженням) керівника вишу про її діяльність та затвердженого цим актом положення про діяльність конкретної юридичної клініки. Дієздатність юридичних клінік також визначається іншими актами законодавства: передусім, законами про освіту і надання безоплатної правової допомоги. Для забезпечення дієздатності юридична клініка, хоч і не має статусу юридичної особи, але як структурний підрозділ вишу, може мати штампи і бланки з власним найменуванням, користуватися майном навчального закладу;

- особливості деліктоздатності юридичної клініки: колективна відповідальність як структурного підрозділу юридичної особи поєднується із персональною відповідальністю її керівника, працівників та волонтерів. Вищий навчальний заклад відповідає за дотримання законодавства, прийняті рішення, дії чи бездіяльність юридичної клініки; керівник юридичної клініки відповідає за досягнуті нею результати; конкретні винні особи з числа персоналу юридичної клініки несуть відповідальність за їх дії чи бездіяльність. Рішення юридичної клініки про відмову у наданні безоплатної правової допомоги, інші рішення, дії чи бездіяльність мають особливий порядок оскарження.

7. Для утвердження загального розуміння юридичних клінік як суб'єктів адміністративних правовідносин сьогодні необхідно: по-перше, вдосконалити теоретичні засади функціонування юридичних клінік, закріпивши їх особливе місце у правовій системі українського суспільства; по-друге, вдосконалити існуючі нормативно-правові основи діяльності юридичних клінік, доповнивши їх положеннями про громадські елементи діяльності таких утво-



рень; по-третє, ініціювати процес легалізації юридичних клінік України як спільного утворення вищого навчального закладу та ініціативних груп громадян; по-четверте, підтримувати ініціативи щодо розширення усіх проявів діяльності юридичних клінік як показників прямування держави до гуманістичних начал демократії та верховенства права.

## **4.2. Адміністрування навчальними компонентами юридичної клінічної освіти**

Головними характеристиками діяльності юридичних клінік визначається надання безпосередньої правової допомоги студентами-юристами для соціально-незахищених верств населення, проведення просвітніх акцій для неповнолітніх або інших груп населення. Разом з тим, дослідження діяльності юридичних клінік вищих навчальних закладів України дозволяє побачити для суспільства не лише користь від їх правозахисної та просвітньої практики, але і виділити основні аспекти впровадження основ юридичної клінічної діяльності у навчальний процес. Адже студенти юридичної клініки займаються правозахистом під час навчання, їх професійному становленню сприяють визначені навчальним закладом викладачі, які навчають клініцистів основам майбутньої діяльності та безпосередньо координують їх правозахисну роботу [483, с. 82–83].

Юридична клінічна освіта — це апробований механізм сприяння якості та надання практичного спрямування юридичної освіти, що проявляється у створенні для студентів можливості під час навчання набувати навичок майбутньої професії, виконуючи аналітичну і безпосередньо правозахисну і правопросвітню роботу у юридичній клініці. Юридична клінічна освіта як навчальна технологія — це особлива форма самостійного навчання студентів-правників у межах вищого навчального закладу, яка полягає у набуті ними умінь та навиків юридичної професії,

практичного досвіду щодо різних форм правозахисної, правопросвітної і правотворчої діяльності юриста-практика.

Джерельною базою проведеного аналізу слугували праці провідних авторів-керівників юридичних клінік України Р.Гентоша, І. Дмитриченка, М. Дулеби, В. Єлова, Н. Розенфельд, В. Самолюка, М. Удода, А. Філіп'єва та інших, документальні джерела щодо навчальної діяльності конкретних юридичних клінік (навчальні плани і програми, положення про діяльність та інші локальні акти). Значним підґрунтям для цього дослідження слугувала робота автора в юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ, яка є однією з найбільш розвинених та авторитетних в юридичному клінічному русі в Україні. Для повноти дослідження нами було ініційовано і проведено анкетне опитування серед керівників практично усіх юридичних клінік нашої держави у 2008 та 2012 роках, що дозволило отримати об'єктивні дані для подальшого аналізу.

Навчальні компоненти юридичної клінічної освіти — це система форм і методів діяльності юридичної клініки, що пов'язані із загальними завданнями вищої юридичної освіти в частині підготовки фахівця-юриста і впроваджені у звичну практику навчального процесу вищого навчального закладу. В широкому змісті усі прояви діяльності юридичної клініки є навчальними елементами, адже їх здійснюють студенти під час навчання для досягнення мети навчання. Проте, на наш погляд, доцільнішою буде формула віднесення числа навчальних компонентів юридичної клінічної освіти лише тих форм та методів, що безпосередньо пов'язані з традиційними складовими навчальної діяльності вишу. Так, з-поміж них виділимо [484, с. 223]:

- 1) заняття згідно з навчальним планом підготовки фахівця;
- 2) практичне навчання через механізм навчальної практики студентів;
- 3) інші систематичні форми навчальної діяльності, не враховані у навчальному плані конкретного вишу (факультативні заняття та інструктажі, спеціалізовані семінари та тренінги, механізми відбору та наставництва в юридичній клініці тощо);
- 4) індивідуальна робота зі студентами;
- 5) форми міжвузівської та міжнародної навчальної діяльності в рамках юридичного клінічного руху [484].

Ключовими в цьому дослідженні є перші дві форми з числа наведених навчальних компонентів юридичної клінічної освіти. Адже саме вони накладаються на класичний навчальний процес і потребують обґрунтування щодо розроблюваних форм впровадження у підготовку кваліфікованих юристів в Україні [485, с. 689–690]. Тому головної уваги заслуговує викладення шляхів впровадження спецкурсу юридичної клінічної освіти і організації практики студентів в юридичній клініці до навчальних планів вишу. Інші зі згаданих компонентів практично застосовуються вже тривалий період і додаткового обґрунтування не потребують.

Найбільш важливим елементом з позиції класичної організації навчання у вищій школі є проведення навчальних занять із студентами. У більшості навчальних закладів протягом майже двадцяти років діяльності юридичних клінік проблемою залишається включення спеціалізованих курсів щодо їх діяльності до навчальних планів підготовки фахівця. Спеціальні заняття щодо навчання основам діяльності юридичної клініки проводилися без впровадження у навчальний план або взагалі не проводилися. У такому статусі до сьогодні перебувають заняття у більшості юридичних клінік. Чимало, як правило, новоутворених юридичних клінік взагалі не мають розроблених спеціальних занять для професійного становлення студентів (такий факт засвідчили близько 12% від числа опитаних).

Хоча слід відзначити, що сьогодні ця ситуація виправляється. Завдяки згадуванню у присвяченому діяльності юридичних клінік наказі Міністерства освіти і науки України № 592 від 3.08.2006 року та активному лобюванню Асоціації юридичних клінік України на загальнодержавному рівні і окремих керівників юридичних клінік у своїх закладах у значній кількості (46%) навчальних закладів, що мають у своєму складі юридичні клініки до навчального плану включено спеціальний навчальний курс. Ще близько 27% навчальних закладів включають розгляд проблематики діяльності юридичних клінік до програм інших юридичних дисциплін (як правило — «Адвокатура України», галузеві процесуальні дисципліни).

Загалом у виборі концепції спеціальної дисципліни щодо діяльності юридичної клініки в українських вишах немає єдиної позиції. Ряд навчальних закладів акцентували її назву на юри-

дичну практику (Національний університет «Києво-Могилянська академія», Східноєвропейський національний університет ім. Лесі Українки, Національний університет кораблебудування ім. адмірала Макарова). Більша частина вищів обирають назву курсу, що прямо пов'язується з юридичними клініками («Основи діяльності юридичних клінік в Україні», «Основи юридичної клінічної практики», «Основи юридичної клінічної освіти», «Юридичні клініки» тощо).

Останній варіант схвалює Асоціація юридичних клінік України, що відображено у Стандартах юридичних клінік України [473]. За цим актом доцільно пов'язувати зміст цього курсу безпосередньо з діяльністю юридичної клініки («Основи юридичної клінічної практики»).

В умовах розвитку вищої юридичної освіти, розробки її державних основ, інституціоналізації юридичних клінік доцільно розглянути шляхи впровадження цього спецкурсу до галузевих стандартів вищої освіти.

Статус цього предмету може бути обраний різний. Так, проведене опитування показує, що сьогодні в юридичному клінічному рухові немає єдиної позиції з цього приводу (33% опитаних обрали варіант — обов'язковий курс для вивчення усіма студентами-юристами; 28% — дисципліна за вибором студента; 16,5% — вважають за доцільне розглядати цю проблематику у межах інших курсів; 22,5% — вивчати лише факультативно).

Відмітимо з цього приводу, що понад 60% опитаних вважають доцільним включення цієї дисципліни до навчальних планів, а отже і галузевих стандартів вищої освіти, а також факт, що жоден респондент не заперечив необхідність проведення спеціальних занять з членами юридичної клініки для їх професійного становлення. Наше бачення цієї проблеми полягає у необхідності включення на нинішньому етапі цієї дисципліни до Галузевих стандартів вищої юридичної освіти як дисципліни за вибором студента та подальшого обґрунтування єдиної позиції щодо набуття цією дисципліною обов'язкового статусу у вишах [486, с. 17].

З цього приводу загалом в клінічному рухові існує чимало позитивних напрацювань. Передусім, відмітимо доробок Асоціації юридичних клінік України, яка у згадуваних вже Стандартах

відзначила таку орієнтовну тематику спецкурсу юридичної клінічної освіти:

Юридичні клініки: історія становлення та розвитку, їх мета і завдання.

1. Професійна етика у діяльності юридичних клінік.
2. Основи менеджменту юридичної клініки.
3. Діловодство та документування у юридичній клініці.
4. Юридична техніка.
5. Психологічні особливості роботи з клієнтом у юридичних клініках.
6. Інтерв'ювання (опитування) клієнта.
7. Аналіз справи та вироблення позиції у справі.
8. Консультування клієнта.
9. Альтернативні способи вирішення правових спорів.
10. Представництво інтересів клієнта у органах державної влади та місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях.
11. Представництво інтересів клієнта у судах.
12. Правопросвітня робота як напрям діяльності юридичної клініки.
13. Теми щодо спеціалізованих напрямів роботи юридичних клінік (наприклад, практичне право).

Іншим офіційним засадничим джерелом змістовного наповнення цього спецкурсу може слугувати Типове положення про юридичну клініку вищого навчального закладу [219], у п. 2.3 якого зазначено: проведення спецкурсу з «Основ юридичної клінічної практики», що охоплює засади та функції діяльності юридичних клінік, а також акцентує увагу на основних аспектах юридичної практики.

З анкетного дослідження нами було отримано такі зведені дані щодо тематики спецкурсу юридичної клінічної освіти:

1. Теми щодо загальних засад діяльності юридичних клінік (11% опитаних).
2. Теми (модуль) щодо складових юридичного консультування (від інтерв'ювання клієнта до представництва у різних організаціях) — 46% опитаних).
3. Спеціальна юридична підготовка (етика, деонтологія, юридична техніка) — 15% опитаних.

4. Галузеві юридичні особливості у роботі юридичної клініки. (3% опитаних).

5. Менеджмент в юридичній клініці (організація, документування, самоврядування, організація зв'язків та ін.) — 12% опитаних.

6. Психологічна підготовка у роботі юридичної клініки (1% опитаних).

7. Правопросвітня робота в юридичній клініці (12% опитаних).

Якщо узагальнювати тематичні плани вищих навчальних закладів, у яких вже сьогодні впроваджено спецкурс щодо діяльності юридичних клінік, то виділимо, що здебільшого використовуються дві варіації його тематичного плану:

1. Повна («Юридична клінічна практика»). В цьому випадку до змісту курсу входять як правило 3 модулі (загальні основи та менеджмент; юридичне консультування; правопросвітня робота і психологія в діяльності юридичних клінік) [487; 488].

2. Базова («Основи юридичної клінічної практики»). В діяльності юридичних клінік перших років існування як правило до тематичного плану включаються 1–2 теми щодо загальних засад діяльності юридичних клінік, та 4–7 тем щодо правил юридичного консультування.

Оптимальна, апробована у навчальному процесі навчальна структура повної версії цього курсу складає 2–3 кредити. Викладати «Юридичну клінічну практику» доцільно за мінімальної кількості лекційних годин та максимуму — практичних тренінгових занять [486, с. 21].

Метою навчальної дисципліни є розгляд теоретико-методологічних основ юридичної практики, що застосовується в діяльності юридичних клінік України, практичне застосування елементів професійного досвіду практикуючого юриста [488, с. 7]. Практичне навчальне призначення цього курсу полягає у наданні студентам юридичного факультету основних кваліфікаційних характеристик для подальшої участі їх в правозахисній та просвітницькій роботі юридичної клініки. Тому оптимальний час включення цього навчального курсу до навчальних планів вищих навчальних закладів — 4–5 семестр навчання, щоб протя-

гом його вивчення залучати кращих студентів-юристів до діяльності юридичної клініки.

Окремо відмітимо включення до навчальних планів спецкурсів, що розвивають проблематику «Юридичної клінічної практики», безпосередньо базуються на її попередньому вивченні. Так, у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» практикується викладання вибіркових дисциплін щодо окремих напрямів діяльності юридичної клініки: у галузі медичного права, щодо правопросвітньої діяльності.

Усе це доводить, що навчальна дисципліна «Юридична клінічна практика» уже сьогодні має позитивні приклади успішного впровадження до навчального процесу вищої юридичної освіти. Для її подальшої інтеграції немає особливих перешкод за винятком, можливо, консервативних традицій української вищої школи права.

Наступним ключовим навчальним компонентом юридичної клінічної освіти є організація на базі юридичної клініки практичного навчання. Сьогодні теза про зв'язок юридичних клінік з практичним навчанням, з організацією практики студентів-юристів не викликає сумнівів. Вона відображена у наукових положеннях про юридичні клініки [489, с. 15], необхідність використання юридичної клініки як системи організації навчальної практики відзначена у нормативних основах юридичної клініки.

Згадаємо визначення юридичної клініки, що є структурним підрозділом вищого навчального закладу, що здійснює підготовку фахівців за напрямом «Право», і створюється як база для практичного навчання та проведення навчальної практики студентів старших курсів [219].

Разом з тим, юридична клініка сьогодні ще не є традиційною формою проведення навчальної практики студентів-юристів. З анкетного опитування керівників юридичних клінік України, відзначимо, що у якості класичної щорічної навчальної практики юридична клініка розглядається лише в 1/3 навчальних закладів, 24% опитаних зазначили, що юридична клініка жодним чином не бере участі у навчальній практиці студентів. Найпоширенішою практикою сьогодні стало неофіційне додаткове стиму-

лювання студентів юридичної клініки оцінками за традиційну навчальну практику, що підтвердили понад 45,5% опитаних.

Спробуємо розглянути основні передумови такого стану і об'єктивно поглянути на стереотипи, що заважають активно впровадити практику в юридичній клініці як один з видів навчальної практики [490, с. 9].

Практичне навчання як процес орієнтування навчальної діяльності у вищому навчальному закладі на результат майбутньої професійної діяльності випускника цього закладу є одним з пріоритетів сучасної вищої освіти України. Його можна розглядати як сукупність декількох складових, головними з яких є:

1) орієнтація на практичне застосування через планування змісту і обсягу навчальної діяльності, що проявляється при розробці освітніх стандартів, освітньо-кваліфікаційних характеристик фахівця, освітньо-професійних програм і навчальних планів;

2) заснування на практичному матеріалі (в юриспруденції — на практиці правозастосування і правозахисту) навчальних програм дисциплін і їх дидактичного наповнення;

3) організація регулярної навчальної практики студентів, яка надає змогу застосувати теоретичні знання і вміння, набуті під час навчання;

4) інші форми індивідуальної та групової роботи, що дозволяють студентам набувати навичок майбутньої професійної діяльності поза навчальним процесом (наукові дослідження, позанавчальна суспільно-корисна робота та ін.).

В контексті практичної діяльності юридичної клініки як технології практичного навчання студентів доцільно розглянути дві останніх форми з наведених вище. Якщо, незважаючи на певну незвичність для українських реалій, юридична клініка сьогодні в більшості випадків розглядається як якісний прояв позааудиторного навчання правничої професії, то її розуміння як форми організації навчальної практики залишає бажати кращого.

Висловлюються думки, що широкому застосуванню юридичної клініки як бази практики студентів заважає недостатнє правове закріплення такої можливості. Цей аргумент, на наш погляд, не є абсолютним, що буде помітно після аналізу нормативних положень про практику студентів вишів України.



Основним нормативним документом, що визначає нині проведення навчальної практики у виші є Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України, затверджене наказом Міністерства освіти України ще у 1993 році [491]. Аналізуючи ключові фактори для проведення практики студентів з цього документу, ми виділили такі:

1) практика студентів є невід’ємною складовою частиною процесу підготовки спеціалістів в вищих навчальних закладах, що передбачає безперервність та послідовність її проведення (преамбула, п. 1.2);

2) проводиться на оснащених відповідним чином базах навчальних закладів, а також на сучасних підприємствах і в організаціях різних галузей, які мають необхідне обладнання та педагогічні кадри (преамбула, п. 1.6);

3) практика може бути: навчальна, технологічна, експлуатаційна, конструкторська, педагогічна, економічна, науково-дослідна та інші види практики. Перелік усіх видів практик для кожної спеціальності або спеціалізації, їх форми, тривалість і терміни проведення визначаються в навчальних планах (п.п. 1.3–1.4);

4) зміст і послідовність практики визначається програмою, що містить рекомендації щодо видів, форм, тестів перевірки рівня знань, умінь, навичок, яких студенти мають досягти (п. 1.5);

5) студенти можуть самостійно з дозволу відповідних підрозділів вишу підбирати для себе місце проходження практики і пропонувати його для використання (п. 2.3).

Розглянемо наведені фактори крізь призму можливості використання юридичної клініки як бази практики. Юридична клініка сьогодні вже є частиною навчального процесу, визнаною в такій якості Міністерством освіти і науки України. На відміну від виокремлених баз практики, що не підпорядковані вишу, юридична клініка може забезпечити безперервність практикування студентів у майбутній професії. Адже специфіка роботи юридичної клініки полягає у постійному, протягом навчального року, залученні студентів до вирішення реальних справ клієнтів, які звертаються за юридичною допомогою з використанням усіх правових способів реалізації та захисту прав. Більшість юридичних клінік в Україні практикують не лише підготовку юри-

дичних роз'яснень, але і складання процесуальних документів, представництво інтересів клієнтів, що формує класичну систему професійних умінь та навичок юриста-практика. Спеціалізовані юридичні клініки, крім названих видів діяльності, практикують правопросвітні заходи, тим самим надаючи своїм учасникам навичок публічного виступу, користування педагогічними технологіями.

Згідно з другого фактору, виокремленого з Положення про практику студентів, практика проводиться в першу чергу на базі вишу. Лише після цієї тези Положення допускає можливість залучення інших установ та організацій. В будь-якому випадку, база практики має бути обладнаною і мати педагогічні кадри, що забезпечують її якість. Юридична клініка є підрозділом навчального закладу, вона повинна бути обладнаною для практичної правозахисної діяльності і мати кваліфікований персонал для забезпечення супроводу такої діяльності студентів.

Відповідно до Положення про практику студентів, допускаються різноманітні види практики. Більше того, перелік видів практики не є вичерпним і головним у цьому випадку є включення їх до навчальних планів. В умовах розвитку юридичної клінічної освіти в Україні і визнання її як на рівні профільних центральних органів виконавчої влади, так і в провідних національних університетах, вважаємо, що немає особливих перепон щодо обґрунтування і впровадження до навчальних планів такого виду практики як юридична клінічна. Іншим варіантом вирішення цього питання може бути застосування практики в юридичній клініці як форми вже діючих видів практики (навчальної чи виробничої). Для обґрунтування і використання технологій практики в юридичній клініці безумовно необхідно мати розроблену програму такого виду практики.

Іншим документом, що створює нормативні умови для застосування практики студентів в юридичній клініці, є Типове положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України [219]. Його норми (п. п. 1.1, 2.2, 5.2) передбачають можливість проходження практики (навчальної і виробничої) студентами юридичної клініки безпосередньо на її базі, що підсилює правові підстави такої діяльності з Положення про практику студентів.

Таким чином, визначимо, що на нормативному рівні існує достатньо підстав для використання у навчальному процесі такого виду навчальної практики, як юридична клінічна.

Повертаючись до тези про користь проходження практики студентів-правників у юридичних клініках порівняємо таку практику з традиційними формами практики у судових, правозахисних і правоохоронних органах, в місцевих органах влади.

Безперечно, найкраще відчуті практичні аспекти майбутньої професії безпосередньо там, де ця професія застосовується. Проте, у традиційних умовах масової одночасної практики студентів усіх юридичних вишів у завжди перевантажених практичних правозастосовних організаціях, ця теза викликає сумнів. Усіма відмічається необізнаність в обов'язках практикантів керівників від баз проходження практики і відсутність часу для здійснення необхідного контролю з боку таких керівників, що і не може бути інакше через навантаження керівника практики своїми професійними обов'язками, до переліку яких не входить “виховання” практикантів [492, с. 457, 459]. Практики не можуть і не повинні охопити повний спектр необхідного супроводження практики: пояснень, зауважень, підказок, пояснень — того, що необхідно студенту, який вперше потрапив у практичне середовище. Безспірним є також те, що у судді, у слідчого та у прокурора немає часу на пояснення щодо заповнення щоденника, ведення конспекту, вивчення додаткової літератури та написання звіту.

Отож, студенти побачать таку саму правозастосовну діяльність та практично оволодіватимуть її навичками, але більш педагогічно вірно під час практичного вирішення справ і представництва інтересів у юридичній клініці, де усі справи реальні і показують ті ж професійні технології юридичних професій (передусім судових та правоохоронних), але зі сторони, без доміантності і з можливістю вираження і обговорення власної думки.

Іншими перевагами практики в юридичній клініці є безупинність, невідривність від навчального процесу. Тобто одразу ж тоді, як студенти отримали знання — вони під керівництвом кваліфікованого педагога ознайомленого з практичною діяльністю закріплюють ці знання практично.

Презентуючи юридичну клініку як базу практики студентів, виш може, на наш погляд, отримати і позитивні іміджеві моменти: адже юридична клініка як власний підрозділ гарантує якість практики і відповідальність її організації.

Тобто, головною перепорою у розвитку юридичної клініки саме як бази практики є недостатня поширеність таких організацій у вищій школі в Україні, поширена традиція залучення до діяльності юридичних клінік науково-педагогічних працівників лише на громадських позаштатних засадах та консерватизм організаторів навчального процесу у вищому навчальному закладі. В сучасних умовах, коли юридична клініка має бути утворена у кожному вищому навчальному закладі юридичного профілю, прогнозуємо поступове виправлення цієї ситуації та зростання ролі юридичних клінік в організації навчальної практики студентів-юристів.

Тому, ми маємо сьогодні перехідний період, під час якого не усі сучасні юридичні клініки вишів України можуть забезпечити якісну практику студентів, але переваги цього нового виду практики очевидні. Виходом з цієї ситуації може бути поетапне розширення практики студентів у юридичній клініці [493, с. 19]:

- 1) застосування її лише для бажаючих студентів;
- 2) поступовий перехід до збільшення їх кількості;
- 3) застосування паралельно традиційних форм практики з поступовим залишенням найбільш якісних з-поміж них;
- 4) розширення числа і організаційне зміцнення юридичних клінік.

На нормативному рівні потрібно, на наш погляд:

- 1) в чинному Положенні про практику студентів вишу або новому документі з цього ж приводу додати інформацію про юридичну клініку як форму організації та навчальну базу для практики;
- 2) нормативно закріпити особливі положення про практику у юридичній клініці, доповнивши Типове положення про юридичну клініку новим розділом відповідного змісту.

Виділимо приклад якісної координації такої практики у кількох юридичних клініках в межах проведеного дослідження. Навесні та влітку 2008 року на базі юридичних клінік Національної

академії внутрішніх справ, Запорізького національного університету, Ужгородського державного університету та Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці відбулося одночасне проходження практики понад 30 студентів. Цей проект мав на меті показати можливість такої діяльності, обмінятися позитивним досвідом організації практики в юридичній клініці, отримати інформаційний пакет для розробки методичних і нормативних положень про практику студентів для всеукраїнського застосування.

Принциповим завданням цього дослідження є формулювання концептуальних положень організації практики студентів у юридичній клініці вишу. Адже крім типових для інших форм практики є чимало специфічних моментів. Особливими проявами навчальної практики у юридичній клініці є:

1) організація у двох формах: протягом навчального року (семестру) та традиційно, водночас з іншими базами практики;

2) координація практики: поєднуються функції керівників практики від вищого навчального закладу і бази практики;

3) завдання (індивідуальний план) практики: включають як поширені форми роботи юридичної клініки, так і особливі моменти відповідно до спеціалізації юридичної клініки (судовий правознавств, правопросвітня робота та ін.);

4) документальне оформлення, що включає спеціальні форми, поширені в документообігу юридичної клініки.

Конкретизуючи названі положення, прогнозуємо найбільшу складність впровадження «постійної» практики, що відбувається протягом навчального року (семестру). Адже у свідомості науково-педагогічного колективу та студентів укорінена традиція проведення практики протягом спеціально виділеного періоду, на який не плануються навчальні заняття. Більше того, формально нинішня практика студентів у юридичних клініках відбувається саме у цей період, одночасно з іншими базами практики. Разом з тим, на конференціях та з'їздах, присвяченим поширенню положень юридичної клінічної освіти в Україні постійно пропагується постійна діяльність юридичної клініки, що призупиняється лише на час навчальних сесій та канікул. Доречним є, і саме в такому вигляді відображається в резолюціях згаданих робочих зустрічей, щоб за безперервної роботи студентів у юри-

дичній клініці їх практична діяльність із правозахисту і правопросвіти була пристосована на виконання завдань навчальної практики, супроводжувалася оформленням документів, що свідчать про їх виконання.

За умовами бально-рейтингової системи оцінки навчальних досягнень студентів необхідно спланувати цю роботу таким чином, щоб виконання певної кількості балів за шкалою ECTS відповідало заслуженій оцінці за національною шкалою.

У такому разі необхідно сумістити постійну практику студентів у юридичній клініці та проходження практики у інших базах в час, що передбачений навчальним планом. На наш погляд, цьому немає перешкод: традиційна післясеместрова форма практики може практикуватися й надалі, а в юридичній клініці на цей час може бути організована звужена практика за кількістю завдань відносно обґрунтованої вище постійної.

Виділяємо такі стимули для організації “постійної” практики у юридичній клініці:

1) для студентів, які проходять практику в юридичній клініці протягом навчального року (семестру) і заслужать бажаними ними рейтингові показники раніше, є можливість отримати більше додаткового часу для власного відпочинку, або використати його для індивідуального навчання, що лише вітається принципами Болонського процесу та майбутніми роботодавцями;

2) для вишу, що впровадить таку практику, не буде додаткових складностей, адже стало існуюча юридична клініка забезпечить якість такого виду, а на час, що витрачається на координацію традиційної практики можна запланувати інші важливі організаційні заходи.

При координації практики в юридичній клініці виникає незвичне явище: керувати її проходженням одночасно з боку вишу та бази практики може одна і та ж особа: як правило, штатний працівник юридичної клініки (керівник, викладач-куратор або інші посадовці). Погоджуючись з Н. Розенфельд, визначимо переваги безпосереднього керування практикою представником вишу (юридичної клініки) [492, с. 459]:

1) керівником такої практики є професійний викладач відповідної дисципліни, який наділений необхідними методиками ви-

кладання і має можливість пояснити попередньо і в процесі проходження практики незрозуміле або необхідне;

2) протягом практики він дає пояснення щодо ведення щоденника, написання звіту, збирання додатків до звіту, оскільки володіє цією інформацією в повному обсязі і знає критерії вимог щодо необхідного документального супроводу практики;

3) той же керівник несе відповідальність за практикантів, які ввірені йому на час проходження практики, і це є його обов'язок — нести персональну відповідальність за життя і здоров'я ввірених йому практикантів протягом часу відвідування останніми практики;

4) керівник від юридичної клініки знає як своїх практикантів, так і можливості впливу на тих з них, які ставляться до проходження практики неналежним чином: він може застосовувати дисциплінарний вплив, повідомляти про негаразди керівництву факультету [492].

У такому разі необхідно переглянути з цього приводу норми обліку праці науково-педагогічних працівників [494] в частині зарахування навчального навантаження за керування практикою.

Сформувати універсальну систему завдань навчальної практики студентів юридичної клініки, яка може масово використовуватись на теренах України досить складно. У цій спробі нам допоміг досвід організації практики студентів юридичної клініки Національної академії внутрішніх справ, результати згаданого дослідницького експерименту 2008 року, результати опитування керівників юридичних клінік України, а також аналіз російського досвіду проходження стажування членів юридичних клінік у громадській організації «Сутяжник» [495].

Такий аналіз дозволив визначити перелік заходів (завдань) практики, що об'єднані у розділи (модулі) навчальної практики.

Перелік завдань, що пропонуються для проходження практики у юридичній клініці загалом відповідає тим формам, що практикуються в її повсякденній діяльності. Їх система об'єднана нами у 8 модулів:

- 1) ознайомлення з діяльністю юридичної клініки;
- 2) організація та участь у юридичному консультуванні;

3) організація та участь у юридичній клініці за напрямом «Правова просвіта»;

4) організація та участь у юридичній клініці за напрямом «Системне удосконалення законодавства та вирішення справ суспільного значення»;

5) організація та участь у заходах інших напрямів діяльності юридичної клініки;

6) участь в організації та управлінні в юридичній клініці;

7) виконання індивідуальних творчих завдань;

8) складання документації про проходження практики.

Важливим фактором вибору конкретних видів діяльності для проходження практики в юридичній клініці є її спеціалізація та наявність особливих видів діяльності. Адже перевага у формулюванні індивідуального плану практики має надаватися тим завданням, що пріоритетні та реальні для конкретної юридичної клініки.

Наявність особливих напрямів діяльності (передусім, правопросвітня робота, нормопроекування, вирішення суспільно-важливих справ, судовий правозахист) юридичної клініки відобразиться на кількості запланованих завдань у індивідуальних планах практикантів.

Отже, кількість і різноманітність завдань практики залежить від особливостей конкретної юридичної клініки і передусім позначається на кількості справ клієнта, які планово має вирішити студент. Щодо цього зазначимо, про досвід діяльності у юридичному клінічному рухові в Україні дозволяє припустити, що напряму юридичне консультування приділяється у наших юридичних клініках від 50% (у юридичних клініках з розвиненими іншими напрямками) до 85% (у юридичних клініках, де домінує консультативна робота) зусиль. На вирішення справи без відриву від навчального процесу (під час триваючої протягом навчального року (семестру) практики) студентам надається, як правило, 1–2 тижні. Під час традиційної практики після закінчення семестру студент може увесь робочий час присвятити роботі в юридичній клініці і значно підвищити оперативність вирішення справ. Аналогічно, аналіз діяльності юридичних клінік правової просвіти дозволив нам прогнозувати загальну кількість навчальних матеріалів, які мають розробити студенти за час практики.



Іншим особливим моментом організації проходження практики студентами в юридичній клініці є документальне оформлення її результатів як система документальних форм, що мають на меті забезпечити ефективний контроль і підтвердження виконання завдань практики конкретним студентом.

В сучасній практиці вищої школи України прийнято виділяти такі документи контролю практики, що подаються на момент її закінчення для перевірки: план, щоденник, звіт, характеристика. Подекуди програми практики окремих вишів включають виконання творчого проекту, який також подається на перевірку. Починається практика як правило з прийняття акту керівництвом факультету (вишу), що містить дані про персональний розподіл практикантів за базами.

У організації проведення практики в юридичній клініці названі документальні форми, на наш погляд, матимуть певні особливості. Як зазначалося вище, практика в юридичній клініці передбачатиме дві форми: постійна (триваюча протягом навчального року (семестру) і традиційна. Якщо друга з них відбувається одночасно з направленням студентів на інші бази практики, то початок її оформлення виглядатиме аналогічно. Постійна ж практика починатиметься значно раніше, що зумовлює потребу документального передбачення процедур її початку. Вважаємо, що постійна практика в юридичній клініці має бути зареєстрована у навчально-методичному підрозділі вишу та оформлена актом (наказом чи розпорядженням) керівництва факультету (вишу). У акті про організацію практики в юридичній клініці має зазначатися безпосередній керівник практики для кожного конкретного студента. Це джерело підтвердження навчального навантаження задіяного до керування практикою науково-педагогічного працівника — керівника чи викладача юридичної клініки. Для якіснішої організації практики студентів у юридичній клініці доцільно отримувати від керівника юридичної клініки згоду на проходження практики в юридичній клініці конкретним студентом з зазначенням пропонованої кандидатури безпосереднього керівника практики.

Час початку «постійної» практики в юридичній клініці доцільно передбачати не пізніше, ніж за шість місяців до закінчення навчального року (семестру), адже численні складні завдання

практики в юридичній клініці мають кількісний вимір і їх виконання займатиме чимало особистого часу студента. Якщо ж з будь-яких міркувань якість складної постійної практики кого-небудь із студентів залишає бажати кращого (на момент початку традиційної практики недостатньо результатів), за заявою цього студента або керівника практики (за наявності згоди обох сторін) цей практикант може бути перенаправлений на традиційну базу практики. Цей фактор буде відображенням традиційної процедури повторного проходження практики.

Документи контролю проходження практики також можуть мати певні особливості в юридичній клініці. Традиційна практика, що відбуватиметься в юридичній клініці одночасно з іншими базами практики може, на наш погляд, супроводжуватися звичними для вишів формами: індивідуальний план, щоденник проходження практики та таблиць виходу на практику, звіт, додатки, характеристика керівника практики.

Для постійної практики, що відбувається без відриву від навчального процесу документальне оформлення буде дещо відрізнятися. Принципово іншим, на наш погляд, необхідно розглядати щоденник проходження практики в юридичній клініці. Адже на виконання завдань практики, що триває протягом тривалого періоду одночасно з навчальним процесом, студент витратить орієнтовно 10–15 годин на тиждень. В такому разі щоденне оформлення впродовж 6–9 місяців буде надмірним і не лише не спрощуватиме контроль проходження практики, а і ускладнюватиме його. Тому для контролю виконання плану практики необхідно шукати інші форми. Сучасне призначення щоденника практики — відмітка про виконані заходи кожного дня з тим, щоб на момент закінчення практики можна було прослідкувати динаміку їх виконання. Особливістю практики в юридичній клініці є другорядність того, що відбувалося щодня на практиці, на противагу цьому важливим бачиться підтвердження виконання кожного з пунктів плану. У постійній практиці в юридичній клініці щоденник може замінити екран (зміст) виконання плану практики. Цей документ може оформлюватися як точне відображення пунктів плану, та виділення вільного місця на заповнення змісту заходів з їх виконан-

ня. Тобто виконання плану практики у цьому документі буде розглядатись не за днями, а за пунктами плану, що дозволить зручно їх контролювати.

Іншою новацією документування практики в юридичній клініці може розглядатися оформлення вирішених справ студентом-практикантом. Адже під час тривалої практики в юридичній клініці кожному необхідно буде вирішити, згідно з нашими розрахунками, 10–22 справи, залежно від співвідношення цих завдань з іншими напрямками діяльності. Тому зручним і доцільним буде використання нової форми: індивідуального журналу обліку вирішених справ. Він загалом відповідатиме прийнятним в юридичних клініках журналам обліку наданих консультацій, але відобразатиме індивідуальні досягнення у цій галузі.

Окремої уваги необхідно приділити додаткам до звіту, що подаються на перевірку і слугують підтвердженням виконання плану, показують практичне виконання плану практики і уміння виконувати різні складові практичної діяльності юриста. У юридичній клініці додатки будуть численними, адже практично кожний з пунктів плану можна реально побачити у виконаній формі:

1) друкowana юридична консультація з процесуальними документами до справи;

2) друкований матеріал розробленого правопросвітнього заняття (інтерактивне заняття або лекція);

3) матеріали, що показують виконані інші творчі завдання (статті, аналітичні матеріали тощо). Якщо ці документи матимуть надто великий обсяг, їх можна відобразити у вигляді копій основних змістовних аркушів (наприклад, розроблена архівна папка, фрагмент дипломної роботи тощо).

Ще одним елементом навчальних компонентів юридичної клінічної освіти є відображення участі у її заходах серед викладацького складу вищого навчального закладу. Юридична клініка не може ефективно функціонувати без участі викладачів. Їх роль полягає у наданні допомоги та сприяння студентам у реалізації заходів юридичної клініки. Проведене дослідження показує, що юридичні клініки лише нетривалий час можуть нормально працювати з викладачами, що не стимульовані до участі у її заходах. Кожна з ефективно працюючих юридичних клінік належно ста-

вється до вмотивованості викладацького корпусу, який до неї задіюється. Виходячи з того, що оплачувати працю у юридичній клініці українські виші можуть, як правило, лише 2–3 особам із складу юридичної клініки, а викладачів до її роботи залучається більше, необхідно розглядати інші шляхи обліку їх праці. У цьому зв'язку виділимо експеримент, реалізований з цього приводу у юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ, розробку положень якого забезпечував автор цього дослідження.

Отже, наказом ректора академії визначено два важливих підходи у обліку навчальної роботи викладачів у юридичних клініках [496]:

1) визначення співвідношення кількості викладачів до кількості курсантів (студентів) для якісної роботи у юридичній клініці (один викладач на три-п'ять курсантів (студентів) для повсякденної діяльності та один викладач на три курсанти (студенти) на час проходження практики у юридичній клініці);

2) визначення видів роботи викладачів у юридичній клініці, які зараховуються до їх навчального навантаження (за кожну виконану за їхньої допомоги юридичну консультацію — дві години консультацій (позааудиторні заняття); за кожне проведене за їхньої методичної допомоги та участі правопросвітне заняття з цивільною молоддю — одну годину консультацій (позааудиторні заняття), за кожне особисто проведене факультативне навчальне заняття з курсантами — одну годину практичного заняття (аудиторні заняття); за керування практикою — десять годин навчального навантаження за кожний тиждень практики (позааудиторні заняття).

Відмітимо, що ці прогресивні положення відповідають принципам організаційно-управлінської науки та практики та заслуговують на впровадження у діяльність інших українських вишів.

Отже, проведення дослідження навчальних компонентів юридичної клінічної освіти дозволило дійти таких **висновків**:

1. Юридична клінічна освіта — це апробований механізм сприяння якості та надання практичного спрямування юридичної освіти, що проявляється у створенні для студентів можливості під час навчання набувати навичок майбутньої професії, виконуючи аналітичну і безпосередньо правозахисну і правопросвітню роботу у юридичній клініці.

2. Комплекс навчальних компонентів юридичної клінічної освіти об'єднує: 1) заняття згідно з навчальним планом підготовки фахівця; 2) практичне навчання через механізм навчальної практики студентів; 3) інші систематичні форми навчальної діяльності, не враховані у навчальному плані конкретного вишу (факультативні заняття та інструктажі, спеціалізовані семінари та тренінги, механізми відбору та наставництва в юридичній клініці тощо); 4) індивідуальну роботу зі студентами; 5) форми міжвузівської та міжнародної навчальної діяльності в рамках юридичного клінічного руху.

3. Узагальнення тематичних планів вищих навчальних закладів, дозволяє охарактеризувати тематичний план спецкурсу щодо діяльності юридичних клінік. Назва курсу — «Юридична клінічна практика». Метою навчальної дисципліни є розгляд теоретико-методологічних основ юридичної практики, що застосовується в діяльності юридичних клінік України, практичне застосування елементів професійного досвіду практикуючого юриста. До змісту курсу входять 3 модулі (загальні основи та менеджмент; юридичне консультування; правопросвітня робота і психологія в діяльності юридичних клінік). Оптимальна, навчальна структура цього курсу складає 2–3 кредити.

4. На нормативному рівні існує достатньо підстав для використання у навчальному процесі такого виду навчальної практики, як юридична клінічна. Іншим варіантом вирішення цього питання може бути застосування практики в юридичній клініці як форми вже діючих видів практики (навчальної чи виробничої). З метою розширення практики студентів у юридичній клініці доцільно: застосування її лише для бажаючих студентів; здійснення поступового переходу до збільшення їх кількості; застосування паралельно традиційних форм практики з поступовим залишенням найбільш якісних з-поміж них; розширення числа і організаційне зміцнення юридичних клінік.

З цієї метою потрібно: в чинному Положенні про практику студентів вищих навчальних закладів або новому документі з цього ж приводу додати інформацію про юридичну клініку як форму організації та навчальну базу для практики; нормативно закріпити особливі положення про практику у юридичній кліні-

ці, доповнивши Типове положення про юридичну клініку вищого навчального закладу новим розділом відповідного змісту.

Особливими проявами навчальної практики у юридичній клініці є:

1) організація у двох формах: протягом навчального року (семестру) та традиційно, водночас з іншими базами практики;

2) координація практики: поєднуються функції керівників практики від вишу і бази практики;

3) завдання (індивідуальний план) практики: включають як поширені форми роботи юридичної клініки, так і особливі моменти відповідно до спеціалізації юридичної клініки (судовий правознавець, правопросвітня робота та ін.);

4) документальне оформлення, що включає спеціальні форми, поширені в документообігу юридичної клініки.

5. З метою унормування обліку навчальної роботи викладачів у юридичних клініках доцільно нормативно запровадити такі положення:

1) визначення співвідношення кількості викладачів до кількості курсантів (студентів) для якісної роботи у юридичній клініці (один викладач на три-п'ять курсантів (студентів) для повсякденної діяльності та один викладач на три курсанти (студенти) на час проходження практики у юридичній клініці);

2) визначення видів роботи викладачів у юридичній клініці, які зараховуються до їх навчального навантаження (за кожну виконану за їхньої допомоги юридичну консультацію — дві години консультацій (позааудиторні заняття); за кожне проведене за їхньої методичної допомоги та участі правопросвітнє заняття з цивільною молоддю — одну годину консультацій (позааудиторні заняття), за кожне особисто проведене факультативне навчальне заняття з курсантами — одну годину практичного заняття (аудиторні заняття); за керування практикою — десять годин навчального навантаження за кожний тиждень практики (позааудиторні заняття)).

### **4.3. Організаційно-правове забезпечення управління якістю у діяльності персоналу юридичних клінік**

Юридичний клінічний рух України пройшов десятилітній шлях відродження. За період 1995–2014 років в Україні утворено близько 100 юридичних клінік, які мають різний рівень організації, підготовки персоналу, різноманітні традиції та культуру своєї діяльності. З метою унормування діяльності юридичних клінік, забезпечення її якості розроблені ряд кроків. Серед них, передусім, прийняття Міністерством освіти і науки України Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу [219], розробка Асоціацією юридичних клінік України Стандартів юридичних клінік України [497], включення головних положень про юридичну клінічну освіту до проекту Концепції розвитку вищої юридичної освіти, проведення різнопланових навчальних заходів та заходів обміну досвідом між юридичними клініками.

Проте, проведені дослідження [476; 498; 499] вказують на різний рівень розвитку юридичних клінік України, різне розуміння ними якості своєї діяльності і її пріоритетів. Сьогодні фактично немає комплексних розробок в галузі організації ефективної діяльності юридичних клінік. Кожна юридична клініка працює відособлено, за власним бажанням та організаційними формами: їх позитивний досвід не належно мірою розповсюджений, недоліки не контролюються та не вироблюються позиції з їх виправлення [476, с. 4]. Як правило, управління юридичними клініками здійснюється її керівниками хаотично, на власний розсуд, виходячи із ситуації. Цей вид діяльності, як правило, здійснюється викладачами юридичних факультетів, які маючи навчальне навантаження, керують юридичною клінікою за сумісництвом, на громадських засадах. Небагато випадків керівництва юридичною клінікою штатними працівниками, які володіють основними управлінськими технологіями.

Базуючи свою діяльність переважно на виконанні різноманітних соціально-значимих проектів у юридичній сфері, керівники юридичних клінік недооцінюють управлінський аспект, що при-

зводить до низьких показників ефективності реалізації проєктів і не виконання їх програмних цілей. Не применшуючи потребу у розробці методик викладання, розробки порядку і закономірностей прийому клієнтів, документування у юридичній клініці, видається доцільним розкрити питання, пов'язані із правильним комплексним управлінням діяльності юридичної клініки, для якісної її діяльності і оптимального витрачання залучених ресурсів [476, с. 4]. Особливо актуалізується розробка наукових положень теорії та практики діяльності юридичних клінік на засадах якості, виходячи з потреби становлення юридичних клінік як суб'єктів надання гарантованої державою безоплатної правової допомоги.

Сьогодні у середовищі практиків і в науковій літературі існує змішування категорій, які слугують підвищенню якості діяльності організації. Важливі проблеми: як назвати категорії, що підлягають перевірці та як назвати діяльність, шляхом якої ці категорії перевіряються.

Застосовуються такі категорії, як «моніторинг діяльності» (іноземна та деяка перекладна література), «аналіз ефективності діяльності» (традиційна вітчизняна література), «аудит діяльності» (управлінська література та джерела з фінансового обліку), «оцінка ефективності діяльності» та «оцінка якості діяльності» (сучасна вітчизняна література) [476, с. 53–54]. Вважаємо з цього приводу, що термін «оцінка діяльності» вірніший, ніж «моніторинг» і «аналіз ефективності діяльності», які також зустрічаються в спеціалізованій літературі. Хоча ці терміни застосовуються на практиці, насправді вони є етапами оцінки діяльності, яка їх поглинає за своєю сутністю. Термін «аудит» допустимий у спеціальній фінансовій літературі і не повинен стосуватися соціального управління, оскільки не розглядає усіх його питань, що підлягають оцінці. Ефективність — це лише одна із складових (напрямків) оцінки. Тому, найбільш вдалим терміном, яким доцільно охоплювати усю діяльність з перевірки роботи персоналу є «оцінка якості діяльності», адже вона повністю характеризує як сутність цих заходів, так їх процедуру.

Показники, які можуть бути узяті за основу при оцінці якості функціонування персоналу організації: результативність, продуктивність, вчасність, ефективність.



Показник «результативність» загалом означає оцінку досягнення запланованих та інших, важливих для організації результатів. Результативність буде висока, коли вирішено максимальну кількість завдань.

Показник «продуктивність» виявляється зі співставлення отриманих результатів від роботи персоналу та кількості персоналу і залучених представників взаємодіючих організацій, які досягли цих результатів. Продуктивність буде високою, якщо результати досягнуті мінімальною кількістю виконавців.

Показник «вчасність» (оперативність) передбачає отримання відповіді на запитання: чи усі заплановані заходи відбулися у визначений час, чи не було запізнень, пропуску визначених термінів тощо. Крім того, у межах цього показника можливо оцінити швидкість виконання поставлених завдань, що є важливим у деяких видах людської діяльності. Вчасність доповнює інші показники якості, вона вважається високою, якщо абсолютна більшість заходів відбувається без запізнень, у відведений час.

Найважливіший показник якості — «ефективність», вона виявляється як сукупність вірної послідовності виконання заходів за кожним проектом, співвідношення витрачених зусиль та ресурсів до досягнутих результатів, загальне значення виконуваного проекту у суспільстві.

Відповідно, оцінюючи результативність, продуктивність, вчасність, ефективність щодо соціального управління, доцільно узагальнено називати цю діяльність. Як бачиться, для названої цілі допустиме вживання категорії «якість», яка охоплює своїм змістом інші показники.

Різноманітні сучасні дослідження у сфері організації діяльності свідчать: якісний персонал — запорука успіху діяльності організації [500; 501; 502; 503; 504].

Саме від того, як персонал розуміє та на практиці реалізує завдання організації, залежить їх досягнення, тобто успіх діяльності товариства. Особливого значення набуває людський фактор у невеликих організаціях, заснованих на принципах соціального проектування. Адже у таких товариствах саме від особистості працівників, особливо лідерів, які відповідальні за конкретний напрям діяльності, залежить його успіх, а у кінцевому результаті — успіх діяльності організації. У юридичній клініці саме від

дій її працівників залежить якість надання юридичних консультацій та інших юридичних послуг, що надаються клієнтам юридичної клініки; якість занять за правопросвітніми навчальними програмами, результати діяльності у інших напрямках.

Тому для досягнення мети організації, успішної реалізації її завдань принциповим питанням є вирішення проблеми людського фактора, формування персоналу. Вважаємо доцільним розглядати діяльність щодо формування персоналу юридичної клініки важливим складником такого окремого нового напрямку діяльності організації, як організаційно-управлінське забезпечення діяльності юридичної клініки.

Категорія «формування персоналу організації» пов'язана з вирішенням комплексу складних теоретичних та практичних проблем. В їх числі правові, організаційно-управлінські, психолого-педагогічні, економічні та інші. Особливе місце серед них займає проблема забезпечення професійної кваліфікації кадрів, що задовольняла б потреби практики, які постійно змінюються і зростають.

Ми розуміємо формування персоналу організації як цілісний спеціально організований і цілеспрямований процес, що включає заходи з залучення до роботи, підготовки і розвитку персоналу організації з тим, щоб забезпечити її якісне функціонування шляхом досягнення мети і реалізації завдань діяльності.

До системи заходів з формування персоналу організації доцільно відносити:

- 1) підбір персоналу організації, коли можна відібрати тих працівників, хто більш відповідає потрібним критеріям;
- 2) підготовка персоналу, коли у кожного працівника складаються знання, вміння та навички ефективного виконання покладених функцій;
- 3) розвиток персоналу в процесі діяльності та поза нею;
- 4) організація діяльності персоналу на засадах якості.

Причому, на відміну від інших товариств, у юридичних клініках ці елементи формування персоналу детермінуються від звичного уявлення, перетинаються, переходять один в інший. Тому, вважаємо, їх потрібно розглядати саме як систему формування персоналу юридичної клініки, як комплексний процес формування “якісного персоналу” організації.

«Якісний персонал» — це не науковий термін, але вказане поняття, не може бути адекватно замінено традиційним науковим терміном, скажімо, кваліфікація персоналу [505, с. 153]. «Неякісний» персонал у нашому розумінні означає:

- недостатньо підготований, з низьким рівнем кваліфікації;
- неналежно, необґрунтовано підібраний до роботи, наприклад, не схильний до цієї роботи;
- цей персонал просто не бажає працювати за запропонованою системою роботи [505].

Якісний персонал юридичної клініки — студенти та викладачі, які розуміють та поділяють мету та завдання юридичної клініки, достатньо підготовані до цієї роботи, якісно працюють у ній протягом кількох років.

Питання ефективної діяльності персоналу організацій як державного, так і громадського сектору багато в чому залежить від належно здійсненого підбору кадрів, адже вірно організована система діяльності при відсутності грамотних виконавців не принесе позитивних результатів. В той же час порівняльний аналіз сучасної діяльності названих інституцій свідчить про наявність позитивних тенденцій підбору персоналу до установ та органів, у яких працюють державні службовці. У той же час, питання підбору працівників, залучення волонтерів до невідприємницьких громадських організацій вирішується у нашій державі недосконало, суб'єктивно, несистемно та часто непродумано. Це є неприпустимим в контексті розширення активності та залучення до суспільних інституцій громадян на вимогах статті 36 Конституції України щодо свободи об'єднання.

Кожна юридична клініка починала з того, що єдиними засадами прийому студентів до її складу були принципи вільного доступу та добровільності, до юридичної клініки міг потрапити майже кожен бажуючий. Це зумовлювалось необхідністю зайняття свого місця у виші, було своєрідною рекламною акцією. Сьогодні, коли створені умови для суттєвого зростання якості діяльності та кількості юридичних клінік в Україні, значна кількість юридичних клінік має десятирічний досвід діяльності, достатня їх кількість зберегли стабільність концепції свого функціонування та вибороли певне місце у своєму виші, місті, регіоні. На цьому

етапі, як нам бачиться, потрібно визначитись, чи все таки кожен студент може потрапити до юридичної клініки. Позиція автора дослідження — однозначно потрібно застосовувати вільний доступ та добровільність, але у поєднанні з організаційно-управлінською доцільністю та конкурсним відбором. Кількість студентів юридичної клініки зумовлюється можливістю якісного управління ними задля досягнення завдань діяльності.

Тому, по-перше, чим більше є бажаючих на певну кількість місць, тим принциповіше має бути проведено підбір персоналу, по-друге, число бажаючих може бути ще більше, їх потрібно знайти, підібрати.

Вбачаємо спосіб подолання названої проблеми у:

1) визначенні відповідального керівника, який має час та вміє підібрати персонал;

2) відображенні положень щодо підбору персоналу на рівні локальних актів та у корпоративній культурі організації;

3) залученні до виконання окремих функцій з підбору персоналу лінійно-функціональних керівників (наприклад, у юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ — це студентські координатори).

Відповідальним за підбір представником керівництва організації має бути визначено щодо підбору персоналу:

1) загальні засади (мета, завдання, система моделей (вимог) персоналу, загальна процедура (етапи) підбору);

2) концептуальний алгоритм підбору персоналу (послідовність дій, яка має бути дотримана при проведенні підбору);

3) функціональний механізм підбору персоналу (розрахунок функціонального забезпечення кожного суб'єкта, який бере участь у реалізації цього напрямку);

4) механізм оцінки якості підбору персоналу (своєрідне продовження концептуального алгоритму і функціонального механізму реалізації напрямку діяльності, може бути складником загального механізму оцінки якості діяльності організації, має передбачати способи виявлення результатів, їх аналізу, впровадження удосконалень та їх повторного контролю).

Як відомо, організаційно-управлінське забезпечення пов'язане з правовим, названі положення матимуть статус локального акту юридичної клініки або вищого навчального закладу. Типові

положення про підбір можуть увійти до підзаконного акту про діяльність юридичних клінік.

Мета підбору персоналу організації: комплектування працівниками, які забезпечать якісне досягнення мети та реалізацію завдань організації, — зумовлює потребу акцентування підбору персоналу на певній групі вимог. До них відносяться ті, що характеризують рівень кваліфікації, рівень спеціальної підготовки, компетентності працівників, адже мають бути відібрані особи, які здатні за своїми особистими, діловими та моральними якостями, віком, освітнім і професійним рівнем та станом здоров'я ефективно виконувати відповідні функції. У спеціалізованій літературі [506, с. 6] висловлюються такі вимоги до успішних юристів: професіоналізм, працездатність та результативність діяльності. Чіткий перелік вимог до юриста комерційної організації наводить А. Нагдалян [507, с. 9]: компетентність у своїй галузі, професійне знання іноземної мови, вміння якісно і вчасно виконувати роботу, вміння знаходити спільну мову з людьми.

У юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ при проведенні вступних випробувань перевіряється комплекс якостей та інших вимог, які повинні бути розвиненими у вступника: доброзичливість, активність, наполегливість, організованість, пунктуальність, оперативність, кмітливість, артистизм. Серед якостей та рис характеру кандидатів до юридичної клініки приділяється увагу і їх загальній та юридичній ерудованості (обізнаності), вмінню спілкуватися.

Підбір потрібно здійснювати з числа кандидатів, тобто студентів, які відповідають потрібним для організації критеріям. Система критеріїв, чи вимог до персоналу має бути сформована завчасно та вирішувати усі проблеми підбору (вік, курс навчання, успішність навчання, індивідуальні вимоги до кандидатів). Ці питання розглядають автори моделювання персоналу [508; 509]. Названу нами систему доцільно, на наш погляд, викласти у Моделі персоналу юридичної клініки, причому сформувати кілька моделей (або одну модель з особливими рисами):

1) модель вступника (кандидата) до юридичної клініки — система особистих якостей та фактичних даних, яким повинна відповідати особа на момент вступу до юридичної клініки та початку роботи у ній (з цієї моделлю слід працювати під час підбору);

2) модель фахівця-клініциста — система особистих якостей та фактичних даних, яким повинна відповідати особа на момент стабільної кількарічної роботи у юридичній клініці аж до випуску з вишу (з цією моделлю слід працювати у системі заходів з підготовки персоналу організації);

3) модель керівника юридичної клініки — система особистих якостей та фактичних даних, яким повинен відповідати керівник головного, або лінійно-функціонального рівня (ця модель стосується, на наш погляд, як підбору (конкурсного відбору) керівництва організації, так і підготовки керівників).

Важливим етапом підбору персоналу юридичної клініки є визначення кількості осіб, що залучаються до неї. Кількість залучених виконавців повинна відповідати обсягу роботи. Важливим тут є подолання ситуації, коли менша кількість працівників перевантажена роботою, що створює психічну напругу і може завершитись конфліктом, за яким знову потрібно починати організацію з початку. Інша крайність, коли надмірна кількість працівників виконує роботу, обсяг якої для них надто малий. Рано чи пізно це призводить до «розхолодження» роботою, зростання витрат на персонал, врешті решт, знову ж — до конфліктів. З позицій об'єкта дослідження, у цих випадках зменшиться повага, авторитет юридичної клініки та її керівництва. У випадку перевантаження персоналу студенти будуть залишати юридичну клініку, у іншому — прогнозуємо вирішення в приміщенні юридичної клініки власних справ, що знижує робочу атмосферу та нівелює досягнення позитивної корпоративної культури організації, деякі студенти будуть тижнями не з'являтися на її навчальні та правозахисні заходи [476, с. 18].

В юридичній клініці та, як бачиться, у інших недержавних підприємницьких товариствах, заснованих значною мірою на праці волонтерів, допустимо використовувати обидва названі підходи:

1. Чітко визначена кількість персоналу — для штатних працівників, передусім адміністративного персоналу, від діяльності якого залежать окремі напрямки діяльності юридичної клініки, який має безпосередньо відповідати за результати доручених їм функцій. Тому, діяльність цього персоналу має бути докладно

функціонально організована, результати праці — прогнозуватись, плануватись та контролюватись.

2. Нелімітована кількість працівників — для волонтерів, передусім, студентів, які на громадських засадах залучаються до виконання завдань та напрямків діяльності юридичної клініки.

3. На питання, як визначити оптимальну кількість працівників організації, відповідь полягає у, на наш погляд, емпіричному розрахунковому шляху, зваженні досвіду роботи різною кількістю персоналу, використанні технологій прогнозування і планування роботи, врахуванні побажань наявного персоналу. Тому, для оптимізації управлінського впливу юридичної клініки на студентів-волонтерів, вважаємо вірним застосовувати при підборі персоналу юридичної клініки принципи організаційно-управлінської доцільності. Тобто, у загальному вигляді, до юридичної клініки має бути залучена така кількість персоналу, яка дозволить ним якісно управляти. Маються на увазі співвідношення керівного та підлеглого персоналу, які пропагуються у літературі з менеджменту [510; 511]. Якщо у наукових працях з управління пропонується оптимальне співвідношення керівник/підлеглий від 1/3 до 1/7, то у юридичній клініці слід орієнтуватись на максимально допустиму кількість, навіть дещо перевищити її. Опитування оптимального співвідношення керівників юридичної клініки (викладачів) до студентів, проведене автором дослідження, визначає співвідношення від 1/6 до 1/11. На нормативному рівні подібне співвідношення можна привести на основі наказу Національної академії внутрішніх справ «Про розвиток юридичних клінік у Національній академії внутрішніх справ» [496], що розроблений автором дослідження: у цьому акті наводиться норма один викладач на 3–5 студентів юридичної клініки.

Способом перевірки правильності обраної позиції буде обґрунтована нами рейтингова система оцінки якості діяльності, яка привчить персонал юридичних клінік до роботи на засадах якості, стимулюватиме керівництво цих організацій до змін у бік вдосконалення структури і організаційних зв'язків або до впевненості у обраній стратегії розвитку.

В цілому систему роботи з підбору персоналу організації можливо розподілити на такі складові:

- 1) вивчення потреби в спеціалістах;
- 2) аналіз діяльності на посаді, на яку приймають кандидата;
- 3) аналіз джерел залучення спеціалістів;
- 4) залучення кандидатів на посаду;
- 5) безпосередній відбір кандидатів;
- 6) прийняття рішення про прийом на роботу [512, с. 46; 513, с. 66–67].

Залежно від специфіки діяльності юридичної клініки вважаємо за доцільне дещо спростити названу процедуру, звівши її до таких етапів підбору:

- 1) планування підбору персоналу юридичної клініки (підготовчі заходи щодо призначення (зарахування));
- 2) залучення та відбір кандидатів до роботи у юридичній клініці;
- 3) адаптація до роботи у юридичній клініці.

В межах названої системи перед підбором (перший етап) доцільно провести такі підготовчі заходи (алгоритм виконання цього етапу):

1. Оцінка кількісного та якісного складу наявного персоналу:
  - на зібранні керівництва юридичної клініки (керівники, викладачі, студентські керівники) обговорити це питання, за часом презентувавши систему вимог (модель, функціональний механізм), дійти висновків щодо очікувань (особистих планів) наявного персоналу;
  - підготувати і провести анкетування студентів юридичної клініки (в кінці семестру, року).
2. Прогнозування потреб (попиту) у персоналі, для чого відповідальний за цей напрямок керівник має:
  - дослідити навантаження на плановий період (семестр, рік) наявного персоналу юридичної клініки;
  - проаналізувати напрямки діяльності юридичної клініки у перспективі;
  - врахувати можливі соціальні замовлення щодо діяльності юридичної клініки;
  - врахувати можливе фінансування проектів юридичної клініки;



- проаналізувати, при можливості, плинність кадрів за попередній період, як планову (зміну курсів) так і непланову.

Цей аналіз має стосуватись моделювання потреб у діяльності та, відповідного їм попиту на виконавців.

3. Підшукування персоналу, який забезпечить реалізацію потреб юридичної клініки. Такий пошук, на погляд М. В. Дулеби [514, с. 65], може провадитись через посередників, через безпосереднє спілкування за рекомендаціями, всередині організації.

У юридичній клініці, як і у інших подібних організаціях, абсолютна більшість персоналу (студентів), може підшукуватись у вищі шляхами [476, с. 24]:

- особистого запрошення на заняттях керівників (викладачів) юридичної клініки;
- загального рекламування на заняттях керівників (викладачів) юридичної клініки;
- рекомендацій персоналу, викладачів та керівників вишу;
- оголошення відкритого конкурсу.

Відомі випадки, коли вже на самому початку роботи на новому терені працівники втрачають інтерес до діяльності, прагнуть змінити її або залишити організацію, що зумовлюється адаптаційним психологічним і соціальним дискомфортом. Щоб уникнути подібного роду втрат у роботі з персоналом, при проведенні первинної співбесіди керівник юридичної клініки має повідомити реальні вимоги до кандидата, його майбутню зайнятість. Потрібно бути відвертим з новими працівниками, і потім буде менше складностей з перспективним працівником, який несподівано для організації вирішив її залишити. Необхідно також чітко врегулювати методіку адаптації молодих працівників, що слугуватиме основою для організації цієї роботи. У ній повинні знайти відображення, як мінімум, два напрями роботи з новим працівником: вступ його у колектив (надання йому допомоги у встановленні ділових взаємовідносин з колегами) і вступ у посаду (освоєння особливостей роботи з урахуванням специфіки організації).

Тому, важливим у процедурі підбору персоналу нам бачиться інститут наставництва [515, с. 26; 516, с. 15]. В залежності від видів організаційної структури юридичних клінік — при наявності у них викладачів, зокрема безпосередньо залучених до керівництва юридичною клінікою (тобто тих, які розуміють мету,

завдання та основні алгоритми діяльності), потрібно наставниками на випробувальний строк обирати їх. При неможливості, як у більшості юридичних клінік України (через незначну кількість викладацького персоналу та, у більшості, відстороненість їх від безпосереднього керівництва юридичною клінікою), доцільно наставниками визначати студентів старших курсів (студентських керівників) організації. Адже вони чітко розуміють концепцію, алгоритми роботи юридичної клініки та, відповідно, вимоги до працівників юридичної клініки. У цьому випадку можна реально зайнятись формуванням персоналу юридичної клініки, усвідомленням корпоративної культури організації. Тоді ж студентські керівники будуть зростати як професіонали-управлінці, а це навчальний компонент цілей юридичної клініки. Але, оскільки студенти все ж не можуть одразу повноцінно реалізовувати управлінські функції, їх потрібно підготувати до цього керівникам юридичної клініки.

Продовжуючи наголошену вище систему випробувального строку, зазначимо його поєднання з іншою технологією формування персоналу: адаптаційним періодом. Цей метод дає змогу:

1) керівництву юридичної клініки — перевірити бажання і рівень готовності кандидата;

2) кандидату до юридичної клініки — взнати концептуальні засади і основні алгоритми її діяльності та перевірити свої можливості працювати у таких умовах;

3) нарешті, сформувати, без значних зусиль та відволікання від головних напрямків діяльності організації, мінімальний рівень готовності кандидата для роботи в юридичній клініці.

У період адаптації приймається рішення про доцільність подальшої співпраці організації та її потенційного працівника. Для юридичної клініки додатковим чинником проведення адаптаційного періоду є перевірка ступеню бажання кандидата дійсно працювати у ній. Адже нерідкі випадки, коли студент приходить до юридичної клініки, не знаючи про досить високі вимоги до його роботи, плутаючи її з традиційними гуртками, проблемними групами, секціями. У такому разі реальні завдання, які даються на досить обмежений (але реальний) строк, одразу відкинуть такого кандидата за межі випробування, причому таке рішення прийме сам горе-кандидат.

Для правильного застосування адаптаційного періоду потрібно, на наш погляд, дотримуватись таких умов:

1) чіткість та реальність завдань, які висуваються до кандидатів та їх відповідність повсякденній діяльності організації;

2) наявність реальних строків, у які відбувається контроль за виконанням поставлених завдань;

3) наявність форм контролю проходження випробувального строку кандидатом;

4) обмежений доступ кандидатів на час випробування до організаційної документації;

5) увага до кандидатів;

6) необхідність прийняття рішення щодо закінчення адаптаційного періоду (випробувального строку) [476, с. 29].

Тому, адаптаційний період є способом прояву одночасно конкурсного відбору та формування готовності персоналу і, на наш погляд, є корисним для впровадження у діяльності юридичних клінік.

Наступним елементом системи якісної діяльності персоналу юридичної клініки є розвиток та професійне зростання, що безпосередньо пов'язується з механізмом кар'єри.

Робота щодо формування управлінського персоналу — це механізм реалізації кар'єри працівників організації. Досягненню планомірного рівня розвитку потенційних керівників юридичної клініки слугуватиме і застосування механізму кар'єри. Саме кар'єрне просування персоналу — це закріплення особистого розвитку, вдосконалення своїх професійних та управлінських знань, умінь та навичок. Кар'єрний розвиток — це результат формування управлінських кадрів організації, де перспективним надається можливість спробувати виконувати окремі управлінські функції. Кар'єрний ріст — це результат зусиль організації щодо прогнозування і планування її успіхів в подальшому [476, с. 44].

Бачення кар'єрного розвитку у юридичній клініці може бути:

- вертикальним;
- горизонтальним.

Вертикальна кар'єра — це можливість зайняти посади лінійного та функціонального керівника у межах організаційної структури. У випадку входження організації у корпоративну чи

асоціативну мережу вертикальна кар'єра включає можливість зайняти керівну посаду у материнській чи дочірній структурі організації. У юридичній клініці такими віхами вертикальної кар'єри можуть розглядатися:

- для студентів: кандидат; консультант; координатор; студентський директор (координатор напряму діяльності);
- для викладачів: викладач-куратор; керівник юридичної клініки; керівник центру юридичних клінік (у разі наявності системи юридичних клінік у виші).

У невеликих організаціях, яскравим прикладом яких є невідприємницькі товариства, до яких ми за деякими ознаками відносимо і юридичні клініки, важливо мати також систему «горизонтального» розвитку персоналу — зайняття певних привілейованих статусів, пов'язаних з виконанням окремих управлінських функцій, без «вертикального» кар'єрного росту. Горизонтальна кар'єра передбачає певну міру відповідальності і ускладнення завдань працівника, але при цьому, як правило, особа набуває більшої самостійності у прийнятті рішень і відповідає вона саме за свої вчинки і рішення.

З горизонтальною кар'єрою персоналу ми вбачаємо доцільним поєднувати категорію «ядро кадрів», що зустрічається в управлінській літературі. Це питання визначається різними складовими, зокрема В.Кравчук [517, с. 13] вказує з даного приводу: «Кадрове ядро — це стійка, найбільш продуктивна, соціально надійна, об'єднана загальною ціллю головна частина виробничого колективу, в якій існує чіткий розподіл ролей, узгоджені відносини та трудові процедури». У колективах, де є чітко визначене ядро персоналу, стабільно виконуються поставлені завдання, високий рівень дисципліни та відповідальності працівників, налагоджена система підготовки та розвитку персоналу.

Формування ядра кадрів дозволяє подолати таке негативне, але обов'язкове явище у функціонуванні юридичної клініки як плинність [518, с. 320]. Знаючи, що плинність персоналу юридичних клінік не подолати, потрібно її планувати. Доцільно мати чітке уявлення, хто з працівників до якого часу працює в юридичній клініці (враховувати як фактор закінчення навчання, так і навчальну практику).

Плинність нівелюється стійкою командою виконавців, ядром колективу організації, які достатньо компетентні щодо специфіки діяльності організації, розуміють та поділяють цілі її діяльності, досить тривалий час можуть у ній працювати. Ядром персоналу є, передусім, викладацька частина юридичної клініки: її керівники і викладачі-куратори. Щодо студентів, зазначимо такими, які можуть належати до ядра кадрів, волонтерів, які працюють 2–3 роки. У випадку наявності команди таких працівників, юридична клініка згуртовується після чергового випуску, а її діяльність оптимізується і може допустити підбір нових членів [476, с. 50].

У будь-якій організації, в тому числі юридичній клініці, формування ядра кадрів не може забезпечити лише якісний підбір персоналу, тут потрібно долучити якісну підготовку та розвиток персоналу, забезпечення гарантій ефективної діяльності, інші технології формування персоналу.

Юридична клініка, як і інші подібні інституції, на наш погляд, буде ефективною, якщо на рівні корпоративної культури у її колективі закладено принципи:

- 1) внесення конструктивних пропозицій щодо покращення реалізації як свого напрямку діяльності, так і організації в цілому;
- 2) готовності допомогти колегам;
- 3) готовності, в разі особливої потреби і особистої зацікавленості, виконувати понадурочну роботу;
- 4) вміння оминати неконструктивних суперечок;
- 5) турботи про майно організації;
- 6) поваги до корпоративної культури та внутрішньоорганізаційних норм та правил;
- 7) прояву терпимості до можливих негараздів, яких неможливо уникнути у повсякденній діяльності [476, с. 50].

Розгляд головних характеристик розвитку персоналу юридичної клініки дозволив нам створити підґрунтя для дослідження механізмів оцінки якості діяльності юридичних клінік.

Виходячи із того, що результати юридично-клініки є відображенням роботи їх колективів, абсолютна більшість юридичних клінік мають аналогічні напрями діяльності, більшість юридичних клінік в Україні подібні за організаційною структурою, у світовому вимірі існують схожі мережі юридичних клінік, питання

оцінки їх діяльності можливо здійснювати у поєднанні технологій оцінки та порівняння. Такий підхід дозволить здійснювати комплексний аналіз якості юридичних клінік, тим самим допомагаючи їм удосконалювати свою діяльність та взаємно сприяти розвитку правозахисних послуг.

Для цього нами розроблена і апробована модель, заснована на аналогічних підходах до оцінювання діяльності колективів організацій. Ця модель названа нами аббревіатурою «МABK» (моніторинг, аналіз, впровадження, контроль).

Модель буде належно організована у випадку систематичного застосування та поєднання з такою схемою, що враховує послідовність проведення заходів оцінки діяльності (див. рис. 4.1).

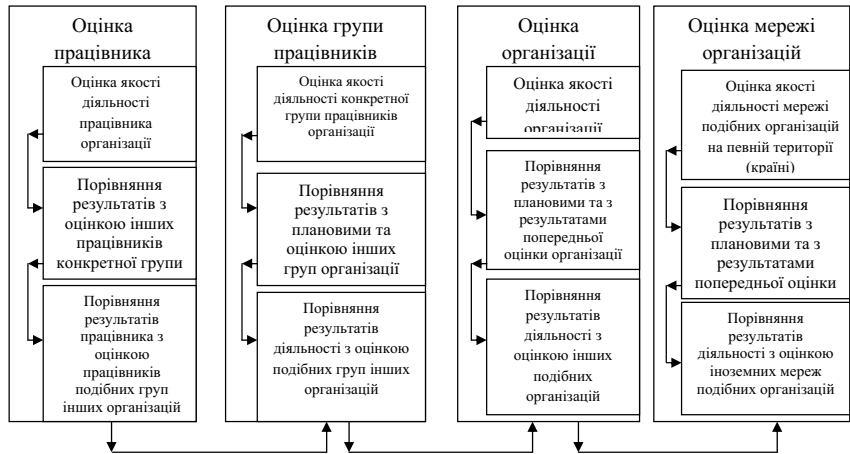


Рис. 4.1. Орієнтовна модель порівняльної оцінки ефективності діяльності юридичних клінік

Групи персоналу організацій, з наведеної моделі, це окремі структурні складові, у нашому випадку, юридичних клінік, навіть якщо організаційно ці структури не виділені. В такому випадку критерієм об'єднання в групи буде виконувана діяльність членів юридичних клінік: наприклад, за напрямками діяльності (“Юридичне консультування”, “Правопросвітня діяльність” тощо) [476, с. 55–56].

Схематично сума коефіцієнтів якості кожного члена юридичної клініки поділена на їх кількість, є коефіцієнтом ефективності юридичної клініки. При цьому має бути враховано:

1) особливі риси, що характерні оцінюваній юридичній клініці (наприклад, наявні напрямки діяльності);

2) кількість та співвідношення категорій персоналу юридичної клініки, а також особливі риси оцінки роботи кожної категорії (адже, як показує проведене опитування, кількість людей у кожній категорії персоналу різна, інколи існують особливі категорії: психолог, адміністратор комп'ютерної мережі тощо). Таке співвідношення може показати також надмірну перевантаженість організації працівниками неосновних, обслуговуючих напрямків.

Перед безпосереднім застосуванням запропонованої моделі доцільно здійснити підготовчі заходи:

1. Визначення мети оцінки (це може бути не широкопланове дослідження, а аналіз окремих сторін), її об'єкта (окремий працівник, група працівників, команда, залучена до виконання окремого напрямку діяльності чи проекту) та рівня (наскільки глибоко аналізується діяльність об'єкта).

2. Визначення критеріїв оцінки.

3. Визначення системи моніторингу діяльності.

4. Створення спеціалізованого або делегування повноважень з оцінки діяльності існуючому колегіальному органу, що може бути постійним чи діяти певний часовий період. Така інституція додає демократизму управлінської моделі юридичної клініки, крім того, залучення до роботи у цьому комітеті може бути важливим нематеріальним чинником мотивації, особливо у юридичній клініці.

Перший етап моніторингу діяльності організації займає у моделі МАВК особливе місце, адже на зібраній під час його здійснення інформації базуватиметься подальша робота з оцінки діяльності персоналу. Якщо ж на цьому етапі будуть зібрані недостатньо повні або об'єктивні дані, інші стадії оцінки діяльності персоналу завчасно будуть невдалі. Системна оцінка юридичних клінік має бути заздалегідь підготована, адже, наприклад, комплексний аналіз роботи з клієнтами повинен бути заснований

на зборі інформації протягом тривалого часу, що передує безпосередній оцінці.

Моніторинг передбачає пошук та визначення можливих проблем. Ці чинники повинні бути визначені конкретно, а не у загальному вигляді (наприклад, не робота з юридичного консульства, а послідовність письмового оформлення результатів вирішеного звернення). Лише після того, як буде отримана деталізована інформація, можна повністю з'ясувати її природу і намітити шляхи для вдосконалення діяльності.

Для того, щоб оцінити діяльність комплексно, рекомендується проведення доскональної перевірки усього процесу, як власними силами організації, так і сторонніми фахівцями.

Маючи на меті сформулювати конкретні положення як оцінювання діяльності юридичних клінік, так і надати таким структурам інструментарій для самооцінки, нами проведено роботу з формулювання критеріїв якості діяльності юридичних клінік. Загалом нами виділено 30 критеріїв, за якими проводиться оцінка юридичних клінік: 1) нормативна урегульованість діяльності; 2) кількість студентів-консультантів; 3) наявність штатних працівників; 4) кількість і якість викладачів-кураторів; 5) співвідношення студент-викладач; 6) приміщення юридичної клініки; 7) техніка для повсякденної роботи; 8) копіювальна техніка; 9) відео-обладнання; 10) телефонний зв'язок; 11) база законодавства; 12) можливість листування; 13) забезпечення витратними матеріалами; 14) інформування про послуги; 15) чергування в юридичній клініці; 16) можливість працювати постійно; 17) зміст та зберігання наданої консультації; 18) оцінка клієнтів; 19) навчальний курс юридичної клінічної освіти; 20) функціонування як база практики; 21) спеціалізація юридичної клініки; 22) облік справ у юридичній клініці; 23) кількість клієнтів; 24) архів справ юридичної клініки; 25) інтегрованість у юридичний клінічний рух; 26) професійні публікації у персоналу юридичної клініки; 27) звітність про заходи; 28) висвітлення діяльності в мережі Інтернет; 29) спільні заходи з іншими інституціями; 30) ведення аналізу якості діяльності [519, с. 13–14].

Етап аналізу результатів моніторингу полягає у вирішенні питань: на кого покладена ця функція, як слід її здійснювати, на що звертати особливу увагу. Аналіз вимагає розуміння сутнос-



ті проблеми, визначення причин вдалої чи невдалої діяльності, прийняття рішення щодо поширення позитивного досвіду, вправлення негативних проявів. Результати аналізу повинні бути чітко сформульовані і розумно доведені до виконавців, адже від цього залежатиме успіх оцінки ефективності [476, с. 58].

Аналіз даних моніторингу повинен бути проведений комплексно, передбачати як зведення кількісних вимірів, так і узагальнення інформації про якісні результати.

Передбачаємо кілька видів аналізу ефективності діяльності юридичної клініки:

1) за часом проведення: а) поточний (здійснюється у повсякденній діяльності); б) виділений (здійснюється за окремі часові відрізки або за окремими проектами);

2) за суб'єктами проведення: а) внутрішній (проводить сама юридична клініка); б) зовнішній (здійснюють незалежні організації).

В юридичній клініці, на наш погляд, аналіз та прийняття рішень щодо його результатів мають здійснюватись названим вище комітетом оцінки, патрунуватись безпосередньо представником керівництва організації, вишу, мережі юридичних клінік. Вважаємо, що прийняті рішення повинні бути стандартизовані, для полегшення їх усвідомлення працівниками, що їх вони стосуються.

Стадія впровадження результатів аналізу діяльності персоналу організації — це дії щодо виконання рішень, прийнятих під час аналізу. Їх головна мета стосується розвитку виявленого позитиву або нівелювання наслідків неякісних дій у близькому майбутньому та налагодження вірних алгоритмів дій на віддалену часову перспективу.

Етап контролю застосування заходів впровадження передбачає повторне оцінювання і розкриття питання, спрацювали застосовані заходи чи ні. Процедури контролю подібні до розкритих дій щодо моніторингу діяльності. Доведення до персоналу результатів контролю може застосовуватись як у поточному, так і у спеціально виділеному зібранні. Це залежить від того, які результати отримані.

Принциповим питанням моніторингу є його постійний характер [520; 501]. Хоча заходи з перевірки діяльності слід

пов'язувати з чіткими часовими або організаційними (проектними) віхами, моніторинг має відбуватися постійно, адже за одним часовим відрізком (проектом) наступає інший. У ситуаційного моніторингу, попри його економність у часових та організаційних витратах, існують недоліки, пов'язані з деякою тимчасовою зразковістю діяльності працівників і відповідним їх «розхолодженням» після закінчення перевірки. Тому, постійний моніторинг зробленого повинен бути включеним до корпоративної культури юридичної клініки. У випадках, якщо постійний моніторинг буде розумно організований та спрямований на оцінку результатів (аудит результативності), він не вимагатиме багато часу і зусиль його суб'єктів. Інші ж складові аудиту (аудит вчасності, аудит ефективності, аудит оперативності), можуть періодично співставлятися з отриманими даними оцінки результативності.

Постійне збирання даних щодо оперативності, продуктивності, результативності, ефективності діяльності персоналу та періодичне узагальнення таких даних дозволить побачити реальне поліпшення чи погіршення показників праці, виправити помилки і дати нову мотивацію, з тим, щоб підвищити імовірність досягнення довготривалої мети організації.

Методи, які доцільно застосовувати для оцінки якості діяльності працівників юридичної клініки [476, с. 60–62]:

1. Спостереження на робочому місці за виконанням функцій працівника. Цей метод може знайти відображення у тому, як, наприклад, студент здійснив телефонну розмову з клієнтом, провів заняття з “Практичного права”.

2. Встановлення зворотного зв'язку із колегами щодо оцінки дій персоналу. Особливе значення мають відгуки членів команди, до якої входить об'єкт перевірки.

3. Відгуки керівників. Прикладом застосування цього методу може бути опитування керівника щодо вирішення справи конкретним студентом.

4. Опитування клієнтів. Організація працює, передусім, на клієнтів, тому ступінь їх задоволеності від, наприклад, надання консультації, обов'язково має бути перевіреном.

5. Розгляд діяльності працівника на зборах (метод атестування). Традиційне періодичне атестування також допустиме у оцін-

ці дій працівника юридичної клініки, з врахуванням сучасних тенденцій щодо мети і процедур його проведення.

6. Перевірка завершених справ. Цей метод, як свідчать дані опитування, є найбільш поширеним у повсякденній діяльності юридичних клінік України і полягає у перевірці проектів юридичних консультацій, які підготовані студентом, викладачем чи іншим представником керівництва юридичної клініки.

7. Опрацювання аналітичних матеріалів (звітів, статей тощо). Це традиційний метод, який рекомендуємо застосовувати при вирішенні студентом певних особливих і обмежених часом завдань, наприклад, відвідування семінару юридичних клінік. Додатковим позитивним чинником написання звіту про будь-який захід є оновлення у пам'яті (рефлексія) працівника послідовності та найважливіших моментів, які відбувалися, а також можливість інших осіб ознайомитися зі звітом і, відповідно, збагатитися досвідом.

8. Робота зі скаргами. Аналіз негативних оцінок, як і аналіз позитивних є джерелом оцінки якості роботи працівника. Головне, щоб усіма цей метод розумівся правильно: орієнтовано не на каральні заходи, а на виправлення допущених недоліків як окремим працівником, так і його колегами. Тому, в юридичній клініці необхідно передбачити умови для отримання відгуків клієнтів: відповідні форми діловодства, можливість взяти номер телефону (кабінету) за яким можливо висловити свої враження про роботу студента керівникові.

9. Моделювання творчих завдань. Робота в юридичній клініці орієнтована на практичну діяльність шляхом застосування елементів практичного навчання. Тому цей метод має підстави називатися одним з найпопулярніших. Причому шляхом вирішення поставлених творчих завдань може аналізуватися не лише суто юридична сторона справи, моделюватись можуть навички роботи в команді, спілкування з клієнтом, роботи у якості лінійного керівника тощо.

10. Надання доручень (метод авансованої довіри). Цей метод схожий до попереднього. Його відмінністю є те, що доручення вимагають відповідальності, оскільки стосуються реального функціонування організації. Тому, застосовувати надання доручень

допустимо найбільш підготовленим працівникам, наприклад, кандидатам на керівні посади.

11. Академічні перевірки (тести, самостійні роботи тощо). Серед спеціалізованої літератури [468] і серед даних опитування працівників юридичних клінік України помічено позиції щодо доцільності перевірки якості діяльності працівника шляхом традиційних академічних методів контролю.

12. Самооцінювання. Є особливою і, в той же час, принциповою методикою оцінки. Сутність самооцінювання полягає у зобов'язанні працівника особисто оцінити свою діяльність (за певний період або конкретний захід). Користь від цього неодмінна, адже, коли в організації налагоджена система такої оцінки, її персонал працює на умовах самоконтролю і самоорганізації, самостійно рефлектує свою роботу і намагається без вказівки «зверху» виправити недоліки, розвинути позитивні прояви. Для доступності результатів самооцінювання до інших працівників доцільно розробити можливості їх інформування про це, наприклад, на зборах [476, с. 60–62].

Наведемо особливості проведення деяких з цих методів перевірки якості діяльності.

При оцінюванні персоналу важливим є опитування клієнтів, адже саме їх оцінка абсолютно відсторонена від контексту, оцінює саме ступінь їх задоволення від наданої консультації.

Разом з тим, література зазначає випадки, коли клієнт по різному відноситься до складання таких відгуків. Наприклад, як зазначає В. Д. Мейер [521, с. 13], крива вдячності клієнта щодо наданої юридичної допомоги залежить від часу, який пройшов з моменту цієї консультації. Тому, відгук від клієнта потрібно одержувати одразу після надання консультації, намагаючись жодним чином не впливати на його позицію. Крім того, особи, які звертаються до юридичних клінік, не завжди достатньо освічені, щоб адекватно оцінити роботу юриста, який з ними працював. Тому, пропонуємо на відгукові клієнта зазначати мінімальну реакцію консультанта: згоден, не згоден (з зазначенням причин). Бланк опитувального листа клієнта повинен бути схвалений у юридичній клініці, для його стандартизації і застосування у різних юридичних клініках доцільно затвердити його (як і

інші форми моніторингу) на рівні асоціації юридичних клінік чи домовленості між ними.

Відгук клієнта доцільно застосовувати і при оцінці інших форм діяльності юридичної клініки, адже консультування — не єдиний її напрямок діяльності.

Важливим є проведення оцінки діяльності на основі конкретних фактів, особливо виміряних кількісно. Така практика дозволить уникати суб'єктивізму і емоцій при винесенні рішень щодо оцінки дій кожного працівника. Актуальним прикладом подібної практики є проведення експерименту, спрямованого на облік роботи студентів юридичної клініки, який здійснювався у юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ у межах цього дослідження. Метою експерименту “Екран результативності” було визначити принципові критерії оцінки діяльності персоналу юридичної клініки. Відповідно був розроблений та презентований Екран результативності діяльності персоналу (Екран), який являв собою таблицю, що включала графи: 1) прізвище та ім'я працівника; 2) його статус у юридичній клініці; 3) записи щодо зроблених працівником дій (досягнутих результатів); 4) підсумковий рейтинг працівника за оцінюваний період.

Записи до Екрану міг зробити кожний член юридичної клініки, оцінити можна було будь-кого, крім особисто себе. Записи складались зі знаку “+” або “-”, формулювання про причину запису (конкретну оцінену дію) та помітки про особу, яка внесла запис. Така можливість актуальна, на наш погляд, саме для юридичних клінік як елемент демократизму в управлінні та спосіб навчання їх недосвідчених членів оцінювати роботу.

Оцінювалася робота кожного студента з певний часовий відрізок, — два місяці. В кінці цього часового відрізка, шляхом оцінки записів та складання “плюсів” та “мінусів”, підсумовувався рейтинг кожного працівника, який і визначав володаря (володарів) премії. Складання нового рейтингу та накопиченого рейтингу за попередні періоди формувало загальну оцінку працівника, яка додатково стимулювала до конкурентної діяльності, спрямованої на конкретні результати. Для підвищення ролі важливих записів у Екрані (виграна у суді справа, перемога у науковому конкурсі тощо), за деякі з них колегіальним рішенням дозволялося зараховувати два бали.

Основні записи у Екрані були узагальнені нами і їх аналіз показує, що головна частина записів стосується основних напрямків діяльності юридичної клініки (“за вчасно (якісно) вирішену справу”, “за проведення апробації заняття практичного права” тощо) та організаційного забезпечення її діяльності (“за чергування”, “за понадурочну роботу”, “за контроль вирішення справ” тощо). До речі, записи були не лише позитивні, до кожної з названих оцінок були ідентичні негативні.

Оцінка ефективності діяльності залежить від того, які критерії будуть взяті за її основу, тобто, наскільки обґрунтовано суб’єктом оцінки буде зупинено вибір саме на цих критеріях, а не на інших. Узагальнення результатів експерименту дозволило нам сформулювати головні критерії оцінки за класифікаційними групами: кількісні та якісні, позитивні і негативні, а також за напрямками діяльності юридичної клініки.

Віднесення до кількісних чи якісних критеріїв залежить від умовної приналежності відповідного критерію до тих, які можна оцінити за цифровими показниками: порахувати, або ж неможливості оцінити таким чином. Віднесення дій працівника до якісних можливо лише із спеціальною підготовкою, адже оцінити, чи якісно вирішена юридична справа, не зможе будь-яка людина. Принциповим питанням оцінки персоналу організації має бути базування її висновків на кількісних критеріях, щоб позбавитися суб’єктивізму і оцінювати не працівника, а його роботу. Причому, якісні критерії оцінки також можливо оцінювати у цифровому вимірі, після попереднього висновку суб’єкта оцінки.

Отже, за результатами проведеного експерименту та проведеного опитування персоналу юридичних клінік України та Російської федерації критеріями оцінки персоналу юридичної клініки, який залучений до реалізації напрямку діяльності “Юридичне консультування”, можуть бути:

1. Кількість завершених справ. Що означає завершена справа, слід визначити на рівні суб’єкта оцінки. В юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ завершити справу означає вирішити її, письмово оформити відповідь і надати її (з поясненням змісту) клієнту, оформити відповідні облікові документи.

2. Кількість справ, які оперативно вирішені. Який часовий відрізок вважається “оперативним”, необхідно завчасно вирі-

пити на рівні суб'єкта оцінки, “оперативний” — це часовий відрізок, що значно коротший за “нормальний”. Так, при внутрішньому моніторингу у юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ, нормальний час для вирішення однієї справи, щодо якої немає додаткових умов тривалості вирішення (не витікають процесуальні терміни) — два тижні, відповідно оперативно вирішена справа це така, що відповідь на яку оформлена за п'ять днів (робочий тиждень) або менше.

4. Кількість справ, які вчасно вирішені (тобто протягом двох тижнів).

5. Кількість задоволених консультацією клієнтів. Серед результатів опитування членів юридичних клінік України, зустрічається пропозиція визначати задоволеність клієнта у вирішенні справи його письмовим відгуком. Вважаємо таку позицію вірною і пропонуємо, для спрощення такої оцінки додати до форми діловодства юридичної клініки, яка розкриває хід справи, додати дві графи: відгук клієнта і реакцію консультанта на відгук.

6. Кількість складених звернень і процесуальних документів, які позитивно оцінені керівником.

7. Кількість справ, якісно завершених за дві зустрічі з клієнтом. Цей критерій походить з необхідності розумно планувати і використовувати час роботи в приміщенні юридичної клініки, тобто провести зустрічі для інтерв'ювання і наданні відповіді.

8. Кількість справ, вирішених студентом самостійно (без ґрунтовних правок особою, яка відповідальна за перевірку консультації: викладачем чи координатором).

9. Якісне виконання окремих керівних функцій, що пов'язані з довготривалими зобов'язаннями організації [476, с. 66–67].

Можливо виділяти також негативні критерії, щодо цього напрямку роботи юридичної клініки: незавершення справи у відведені терміни; незавершення справи з вини консультанта; кількість “програних” справ у юрисдикційних інстанціях (цей критерій дещо спірний, але, вважаємо, його теж можна враховувати у юридичних клініках, які практикують представництво інтересів); кількість незадоволених консультацією клієнтів.

Критеріями оцінки персоналу юридичної клініки, який залучений до реалізації напрямку діяльності «Правопросвітня діяльність» («Практичне право»), можуть бути:

1. Кількість розроблених сценаріїв правопросвітніх занять, які високо оцінені керівником.
2. Кількість проведених правопросвітніх занять, які схвально оцінені перевіряючими.
3. Кількість ініціатив, які були впроваджені у правопросвітню діяльність юридичної клініки.
4. Кількість нових інтерактивних методів та прийомів, що розроблені працівником [476, с. 67].

До критеріїв оцінки наукової роботи членів юридичної клініки можливо відносити: кількість завершених наукових досліджень, кількість випадків участі у наукових конференціях (семінарах, тренінгах) з виступами щодо проведених досліджень або в якості простого учасника, кількість публікацій за темами досліджень, кількість перемог на наукових конференціях (конкурсах) тощо.

Отже, узагальнюючи досліджені нами критерії оцінок різних напрямів діяльності юридичних клінік, доцільно відмітити стандартизованість категорій оцінювання діяльності з надання юридичних консультацій та складний творчий характер оцінки правопросвітніх та наукових заходів юридичної клініки.

Виходячи із цього сьогодні у юридичній клініці Національної академії внутрішніх справ практикується доопрацьована форма оцінювання діяльності персоналу організації. Ця схема має назву «Рейтинг якості персоналу», заснована та матеріалах охарактеризованого експерименту та його практичного узагальнення. Перевагами цієї моделі оцінки є її простота: абсолютна більшість критеріїв, що відображаються у схемі, можуть бути визначені координатором з числа студентів. Критерії індивідуальних результатів членів юридичної клініки об'єднуються у такі групи:

1. Напрямок «Юридичне консультування» — вчасно вирішена справа (3 бали), вчасно вирішена справа особливої важливості за рішенням керівника (7 балів), невчасно вирішена справа (1 бал).
2. Напрямок «Правова просвіта» — проведено правопросвітнє заняття (2 бали), присутність на правопросвітньому занятті (1 бал), творчі результати напряму «Правопросвітня діяльність» за рішенням керівника (розроблене правопросвітнє заняття, апробований новий інтерактивний метод) — 7 балів.



3. Показники інших напрямів (наукова робота, керування юридичною клінікою) — виступ на науковому заході (5 балів), участь на науковому заході (2 бали), перемога на науковому заході за рішенням керівника (7 балів), підготовка управлінської аналітичної інформації (звітів, узагальнень внутрішнього і зовнішнього рівня) — 2 бали.

Отже, кожний працівник, залучений до виконання кожного напрямку роботи юридичної клініки може і повинен бути особливо оцінений, що дозволить скласти повну оцінку роботи її персоналу і побудувати відповідні рейтинги юридичних клінік. Їх роль — порівняти юридичні клініки за їх діяльністю, їх суспільно-корисними справами. А порівнювати є що, недаремно у анкетуванні кожний з опитаних членів юридичних клінік зазначив, що йому цікаво було б побачити співставлення результатів роботи юридичних клінік як у межах нашої держави, так і з закордонними мережами подібних організацій.

Відомо, що люди працюють краще, якщо відома реакція керівників на результати їх діяльності. Це дозволяє прослідкувати сильні і слабкі сторони виконання дорученого завдання. Отримання “зворотного зв’язку” дозволяє якісніше спрямовувати власну поведінку, причому одним з найефективніших механізмів регулювання власних дій є самооцінювання. З іншого боку, керівники повинні бути підготовлені до проведення оцінки діяльності і налагодження зворотного зв’язку з підлеглими. Оцінка буде якісною тоді, коли працівник вважає надану йому оцінку об’єктивною, свого керівника — відвертим і чесним, а загальну атмосферу проведення оцінки — конструктивною [503, с. 78].

Такі пропозиції стосовно діяльності своєрідних невідприємницьких товариств — юридичних клінік українських вишів, дозволяють перетворити їх з архаїчних утворень (гуртків, секцій) на організації, що мають ознаки громадських об’єднань, навчальних підрозділів та юридичних фірм водночас. Вважаємо, що формування персоналу юридичної клініки на названих засадах оптимізує їх функціонування та якісно допоможе виконати їх головні цілі — вирішення соціально-юридичних проблем суспільства та формування зі студентів фахівців-юристів.

Проведене дослідження, наукової та нормативної літератури з управління якістю організацій, опрацювання емпіричних дослі-

джень та експериментів щодо діяльності юридичних клінік дозволило нам визначити такі **висновки**, що дозволять юридичним клінікам працювати якісно.

1. Проведені дослідження вказують на різний рівень розвитку юридичних клінік України, різне розуміння ними якості своєї діяльності і її пріоритетів. Кожна юридична клініка працює відособлено, за власним бажанням та організаційними формами: їх позитивний досвід не належною мірою розповсюджений, недоліки не контролюються та не вироблюються позиції з їх виправлення. Як правило, управління юридичними клініками здійснюється її керівниками хаотично, на власний розсуд, виходячи із ситуації.

Базуючи свою діяльність переважно на виконанні різноманітних соціально-значимих проектів у юридичній сфері, керівники юридичних клінік недооцінюють управлінський аспект, що призводить до низьких показників ефективності реалізації проектів і недостатньої якості виконання їх програмних цілей.

2. Терміном, яким доцільно охоплювати усю діяльність з перевірки роботи персоналу є «оцінка якості діяльності», адже вона повністю характеризує як сутність цих заходів, так їх процедуру. Показники, які можуть бути узяті за основу при оцінці якості функціонування персоналу організації: результативність, продуктивність, вчасність, ефективність.

3. Вважаємо доцільним розглядати діяльність щодо формування персоналу юридичної клініки важливим складником такого окремого нового напрямку діяльності організації, як організаційно-управлінське забезпечення діяльності юридичної клініки.

Основними пріоритетами цього напрямку діяльності юридичної клініки є:

- підтримка єдиної і чіткої концепції розвитку організації;
- встановлення стандартів якості роботи і єдиних для всієї організації цілей;
- забезпечення двостороннього зв'язку у питаннях діяльності і виконання завдань;
- визначення потреби в підготовці та професійному розвитку персоналу;
- налагодження і зміцнення взаємовідносин в колективі;
- забезпечення максимального розвитку потенціалу персоналу;

- складання бази даних знань і навичок співробітників для планування спадкоємності;
- підтримка конкурентоздатності товариства;
- зміцнення корпоративної культури та командного морального духу.

4. Основним результатом організаційно-управлінського забезпечення діяльності юридичної клініки є формування її якісного персоналу — студентів та викладачів, які розуміють та поділяють мету та завдання юридичної клініки, достатньо підготовані до цієї роботи, якісно працюють у ній протягом кількох років.

До системи заходів з формування якісного персоналу юридичної клініки доцільно відносити:

- підбір персоналу організації, коли можна відібрати тих працівників, хто більш відповідає потрібним критеріям;
- підготовка персоналу, коли у кожного працівника складаються знання, вміння та навички ефективного виконання покладених функцій;
  - розвиток персоналу в процесі діяльності та поза нею;
  - організація діяльності персоналу на засадах якості.

5. Технологія підбору персоналу юридичної клініки може полягати у такій системі:

- визначенні керівника, відповідального за підбір персоналу;
- відображенні положень щодо підбору персоналу на рівні локальних актів та у корпоративній культурі організації;
- залученні до виконання окремих функцій з підбору персоналу лінійно-функціональних керівників.

У системі заходів конкретної юридичної клініки щодо підбору персоналу має бути визначено:

- загальні засади (мета, завдання, система моделей (вимог) персоналу, загальна процедура (етапи) підбору);
- концептуальний алгоритм підбору персоналу (послідовність дій, яка має бути дотримана при проведенні підбору);
- функціональний механізм підбору персоналу (розрахунок функціонального забезпечення кожного суб'єкта, який бере участь у реалізації цього напрямку);
- механізм оцінки якості підбору персоналу (може бути складником загального механізму оцінки якості діяльності орга-

нізації, передбачати способи виявлення результатів, їх аналізу, впровадження удосконалень та їх повторного контролю).

6. Під час підбору персоналу юридичної клініки потрібно акцентування уваги на особливій групі вимог до працівників. Названу систему доцільно викласти у Моделі персоналу юридичної клініки, сформувані такі моделі: вступника (кандидата) до юридичної клініки; фахівця-клініциста; керівника юридичної клініки.

7. Важливим елементом підбору персоналу юридичної клініки є визначення кількості осіб, що залучаються до неї. При цьому слід виходити із принципу:

- чітко визначена кількість персоналу — для штатних працівників, передусім адміністративного персоналу, від діяльності якого залежать окремі напрямки діяльності юридичної клініки, який має безпосередньо відповідати за результати доручених їм функцій;

- нелімітована кількість працівників — для волонтерів, передусім, студентів, які на громадських засадах залучаються до виконання завдань та напрямків діяльності юридичної клініки.

Оптимальне співвідношення керівників юридичної клініки (викладачів) до студентів має складати від 1/6 до 1/11.

8. Доцільно забезпечувати такий алгоритм підбору персоналу юридичної клініки:

- планування підбору персоналу юридичної клініки (підготовчі заходи щодо призначення (зарахування);

- залучення та відбір кандидатів до роботи у юридичній клініці;

- адаптація до роботи у юридичній клініці.

9. У організаціях, для яких об'єктивно характерна значна плінність залучених виконавців, доцільно значної уваги приділяти технологіям наставництва та адаптації до роботи нових працівників. Адаптаційний період у юридичній клініці є способом прояву одночасно конкурсного відбору та формування готовності персоналу. Для правильного застосування адаптаційного періоду у юридичній клініці потрібно дотримуватись таких умов:

- чіткість та реальність завдань, які висуваються до кандидатів та їх відповідність повсякденній діяльності організації;

- наявність реальних строків, у які відбувається контроль за виконанням поставлених завдань;
- наявність форм контролю проходження випробувального строку кандидатом;
- обмежений доступ кандидатів на час випробування до організаційної документації;
- увага до кандидатів;
- необхідність прийняття рішення щодо закінчення адаптаційного періоду (випробувального строку).

10. Досягненню планомірного рівня розвитку потенційних керівників юридичної клініки слугуватиме і застосування механізму кар'єри. Бачення кар'єрного розвитку у юридичній клініці може бути вертикальним та горизонтальним.

У юридичній клініці такими віхами вертикальної кар'єри можуть розглядатися:

- для студентів: кандидат; консультант; координатор; студентський директор (координатор напряму діяльності);
- для викладачів: викладач-куратор; керівник юридичної клініки; керівник центру юридичних клінік (у разі наявності системи юридичних клінік у виші).

Горизонтальна кар'єра передбачає певну міру відповідальності і ускладнення завдань працівника, але при цьому, як правило, особа набуває більшої самостійності у прийнятті рішень і відповідає вона саме за свої вчинки і рішення. З горизонтальною кар'єрою персоналу ми вбачаємо доцільним поєднувати категорію “ядро кадрів”, що дозволяє подолати таке негативне, але обов'язкове явище у функціонуванні юридичної клініки як плинність. Знаючи, що плинність персоналу юридичних клінік не подолати, потрібно її планувати.

11. Виходячи із того, що результати юридичної клініки є відображенням роботи їх колективів, абсолютна більшість юридичних клінік мають аналогічні напрями діяльності, більшість юридичних клінік в Україні подібні за організаційною структурою, у світовому вимірі існують схожі мережі юридичних клінік, питання оцінки їх діяльності можливо здійснювати у поєднанні технологій оцінки та порівняння. Для цього нами розроблена і апробована модель, заснована на аналогічних підходах до оці-

нювання діяльності колективів організацій. Ця модель названа нами аббревіатурою «МАНК» (моніторинг, аналіз, впровадження, контроль).

Під час першого етапу комплексної оцінки діяльності юридичної клініки (моніторингу) рекомендується проведення досконалої перевірки усіх її адміністративних процедур, як власними силами організації, так і сторонніми фахівцями.

Аналіз даних моніторингу повинен бути проведений комплексно, передбачати як зведення кількісних вимірів, так і узагальнення інформації про якісні результати. Передбачаємо кілька видів аналізу ефективності діяльності юридичної клініки:

- за часом проведення: а) поточний (здійснюється у повсякденній діяльності); б) виділений (здійснюється за окремими часовими відрізками або за окремими проектами);
- за суб'єктами проведення: а) внутрішній (проводить сама юридична клініка); б) зовнішній (здійснюють незалежні організації).

Стадія впровадження результатів аналізу діяльності персоналу організації — це дії щодо виконання рішень, прийнятих під час аналізу. Їх головна мета стосується розвитку виявленого позитиву або нівелювання наслідків неякісних дій у близькому майбутньому та налагодження вірних алгоритмів дій на віддалену часову перспективу.

Етап контролю застосування заходів впровадження передбачає повторне оцінювання і розкриття питання, спрацювали застосовані заходи, чи ні. Процедури контролю подібні до розкриття дій щодо моніторингу діяльності.

12. Перед безпосереднім застосуванням моделі МАНК доцільно здійснити підготовчі заходи:

- визначення мети оцінки (це може бути не широкопланове дослідження, а аналіз окремих сторін), її об'єкта (окремий працівник, група працівників, команда, залучена до виконання окремого напрямку діяльності чи проекту) та рівня (наскільки глибоко аналізується діяльність об'єкта);
- визначення критеріїв оцінки;
- визначення системи моніторингу діяльності;

- створення спеціалізованого або делегування повноважень з оцінки діяльності існуючому колегіальному органу, що може бути постійним чи діяти певний часовий період.

Для практичного спрямування дослідження якості діяльності юридичних клінік нами проведено експеримент з роботу з формулювання та апробації 30 критеріїв якості діяльності юридичних клінік в Україні. Узагальнення результатів експерименту дозволило нам сформулювати головні критерії оцінки за класифікаційними групами: кількісні та якісні, позитивні і негативні, а також за напрямками діяльності юридичної клініки. Важливим є проведення оцінки діяльності на основі конкретних фактів, особливо виміряних кількісно.

Також нами відпрацьовано коло методів, які доцільно застосовувати для оцінки якості діяльності працівників юридичної клініки: спостереження на робочому місці за виконанням функцій працівника; встановлення зворотного зв'язку із колегами щодо оцінки дій персоналу; відгуки керівників; опитування клієнтів; розгляд діяльності працівника на зборах (метод атестування); перевірка завершених справ; опрацювання аналітичних матеріалів (звітів, публікацій); робота зі скаргами; моделювання творчих завдань; надання доручень (метод авансованої довіри); академічні перевірки (тести, самостійні роботи тощо); самооцінювання.

## **Висновки до четвертого розділу**

1. Проведене дослідження дозволило розширити коло інституцій громадськості, що мають юридичне спрямування. В числі утворень, які займають особливе місце в структурі інститутів громадянського суспільства, виділено юридичні клініки вищих навчальних закладів. Діяльність юридичних клінік спрямована на реалізацію таких функцій: правозахисна, правопросвітня, навчально-формуюча. Вірним є визнання першості за останньою,

адже юридичні клініки створюються саме для навчання студентів, інші завдання є похідними.

2. Нами сформульовано таке визначення юридичної клініки — це структурний підрозділ або громадське формування юридичного вищого навчального закладу (факультету), яке створюється для практичного навчання студентів-юристів навичкам майбутньої професії шляхом здійснення соціально-орієнтованої правозахисної і правопросвітньої діяльності під керівництвом викладацького корпусу.

3. Для утвердження загального розуміння юридичних клінік як суб'єктів адміністративних правовідносин сьогодні необхідно: по-перше, вдосконалити теоретичні засади функціонування юридичних клінік, закріпивши їх особливе місце у правовій системі українського суспільства; по-друге, вдосконалити існуючі нормативно-правові основи діяльності юридичних клінік, доповнивши їх положеннями про громадські елементи діяльності таких утворень; по-третє, ініціювати процес легалізації юридичних клінік України як спільного утворення вищого навчального закладу та ініціативних груп громадян; по-четверте, підтримувати ініціативи щодо розширення усіх проявів діяльності юридичних клінік як показників прямування держави до гуманістичних начал демократії та верховенства права.

4. Юридична клінічна освіта — це апробований механізм сприяння якості та надання практичного спрямування юридичної освіти, що проявляється у створенні для студентів можливості під час навчання набувати навичок майбутньої професії, виконуючи аналітичну і безпосередньо правозахисну і правопросвітню роботу у юридичній клініці.

5. Комплекс навчальних компонентів юридичної клінічної освіти об'єднує: 1) заняття згідно з навчальним планом підготовки фахівця; 2) практичне навчання через механізм навчальної практики студентів; 3) інші систематичні форми навчальної діяльності, не враховані у навчальному плані конкретного вишу (факультативні заняття та інструктажі, спеціалізовані семінари та тренінги, механізми відбору та наставництва в юридичній клініці тощо); 4) індивідуальну роботу зі студентами; 5) форми міжвузівської та міжнародної навчальної діяльності в рамках юридичного клінічного руху.



6. Аналіз діяльності юридичних клінік в Україні та за кордоном вказують на різний рівень розвитку юридичних клінік, різне розуміння ними якості своєї діяльності і її пріоритетів. Опрацювання даних анкетних опитувань та змодельовані експерименти щодо діяльності юридичних клінік дозволило виробити систему елементів якості діяльності юридичних клінік та методів, які доцільно застосовувати для оцінки якості.

7. Проведене дослідження дозволило розробити та запропонувати широке коло прикладних матеріалів щодо удосконалення діяльності юридичних клінік та юридичної клінічної освіти:

- проект нової редакції Типового положення про діяльність юридичних клінік вищих навчальних закладів України. Розробка містить комплекс адміністративно-правових основ діяльності юридичних клінік, програми навчального курсу «Основи юридичної клінічної практики» та практики студентів у юридичній клініці, норми обліку праці залучених до роботи юридичних клінік науково-педагогічних працівників, етичні правила діяльності юридичних клінік;

- затверджені у 2014 році Стандарти діяльності юридичних клінік України, розроблені колективом Асоціації юридичних клінік України за участю автора;

- наказ Національної академії внутрішніх справ щодо розвитку діяльності юридичних клінік.

Наукові положення четвертого розділу знайшли відображення у ряді фахових статей автора [522; 523; 524; 525; 526; 527].

## ВИСНОВКИ

Внаслідок проведеного дослідження, на основі аналізу законодавства та практики його реалізації, дослідження теорії, а також національної і зарубіжної практики комплексно розкрито сучасні науково-обґрунтовані положення адміністративно-правового регулювання, організації та управління невідприємницькими громадськими організаціями юридичного спрямування, їх участі у публічному управлінні, запропоновані конкретні шляхи удосконалення нормативних основ та практичної діяльності цих інституцій.

Провідною тезою, доведеною у дослідженні, стала наступна: з одного боку, удосконалення публічного управління, спрямованого на реалізацію та захист інтересів суспільства та окремих осіб може бути здійснене за допомогою приналежності до числа суб'єктів адміністративного права широкого кола недержавних інституцій юридичного спрямування; з іншого — удосконалення основ функціонування невідприємницьких громадських організацій та їх участі у публічному управлінні може відбутися завдяки інструментарію адміністративного права як права управління.

Ключові висновкові позиції згруповані у три групи, залежно від їх слугування удосконаленню теорії виникнення та діяльності, адміністративно-правового регулювання та практичних засад функціонування невідприємницьких громадських організацій та їх участі у правовідносинах публічного управління.

I. До системи висновків теоретичного характеру щодо діяльності інституцій громадянського суспільства та їх взаємодії з державою можна віднести такі:

1. Держава і громадянське суспільство існують одночасно. При наявності розвинених та ефективних механізмів соціального

зворотного зв'язку, їх пріоритету, що забезпечує представництво і вплив на органи державної влади приватних та корпоративних інтересів інституцій громадянського суспільства, можливо за-свідчувати існування в конкретній країні демократичного політичного режиму.

2. Для громадянського суспільства характерні три особливості. По-перше, наявність безлічі асоціацій або, у більш загальному плані, центрів соціальної активності. У цьому сенсі громадянське суспільство несумісне із авторитарною, єдиновладною державною машиною. По-друге, відносна незалежність цих центрів від влади. У силу своєї здатності до самоорганізації вони заперечують контроль з боку держави. І, по-третє, почуття громадянської відповідальності, а також цивілізоване поведження й активна громадянська позиція.

3. У сучасній Україні, як і в інших пострадянських країнах громадянське суспільство перебуває в стадії формування. За змістом, ступенем розвитку ще немає такого громадянського суспільства, яке було б адекватно сучасному відкритому й демократичному соціуму, до якого прямує наша держава.

Характеризуючи розвиток українського громадянського суспільства в європейському вимірі, можливо визначити основні його вектори: пріоритет особистості, верховенство права та автономія суспільства. Виразниками інтересів громадянського суспільства є його організації: різноманітні організаційно-правові форми громадських утворень, через які громадяни можуть виразити свої очікування від державної влади та відстояти їх. Розвиток недержавних організацій тотожний розвиткові самоорганізованого громадянського суспільства.

4. Сьогодні у світі можна відмітити новий підхід до зв'язків між громадянським суспільством і державою, характеру й специфіки зв'язків між особистостями усередині самого громадянського суспільства. Так, на тлі популярності ліберальних концепцій суспільно-економічного устрою в умовах кризи інститутів сильної держави зростає значення громадянського суспільства. Зовнішнім вираженням еволюції системи цінностей і громадянського поведження повинна стати організація різних суспільних груп у нові громадські утворення, націлені на політизацію

інститутів громадянського суспільства, їх орієнтування на самоврядне вирішення питань.

5. Нами систематизовано розвиток інституцій громадянського суспільства часовими проміжками, заснованими на типових характеристиках:

1) період заснування концепції громадянського суспільства. Він охоплює період від кінця XVII століття до 1-ї половини XIX століття;

2) період класової теорії громадянського суспільства, що тривав від середини XIX століття до 2-ї половини XX століття;

3) період сучасного громадянського суспільства у провідних країнах світу — з 2-ї половини XX століття;

4) період інтенсифікації відродження громадянського суспільства на пострадянському просторі — з останнього десятиліття XX століття.

6. Характеризуючи добродійну діяльність як підґрунтя для існування організацій громадянського суспільства відмітимо її концептуальні ознаки у різних суспільно-політичних формаціях:

1) у часи Древності та Середньовіччя філантропічна діяльність була спрямована на підтримку нужденним, забезпечення мінімальних суспільних потреб;

2) з появою капіталізму, добродійна діяльність доповнювала його соціальну сторону. На його ранніх стадіях забезпечувала різні види соціальних послуг, як, наприклад, освіта (громадські університети, гімназії, сільські школи), охорона здоров'я (громадські лікарні), соціальне забезпечення;

3) для колективістських доктрин держави добродійна громадська діяльність не є настільки необхідним елементом, її заміняє система соціалістичної держави, яка турбується про проблеми усіх членів суспільства;

4) у постіндустріальній демократичній державі добродійна громадська діяльність є бажаною, адже вирішує державні завдання і при цьому надає кожній окремій особі можливість самостійно вирішувати питання витрачання власного часу і фінансів.

7. Порівняльний аналіз загальноосвітніх та європейських тенденцій функціонування ініціатив громадянського суспільства, вивчення історії України у цьому компоненті дозволило зробити висновок про подібність до інших європейських країн

у засадах формування громадянського суспільства та виділити таку українську специфіку:

1) велике значення у середньовічному філантропічному руху відіграла церква, представники дворянства, ряд українських промисловців;

2) особливими положеннями розвитку громадського сектора на українських землях були протистояння, а не координація зусиль з державним механізмом, а саме Польською і Російською державами;

3) іншу велику специфічну віху розвитку громадського руху на українській території ознаменувала соціалістична революція 1917 року в Російській імперії і встановлення комуністичного режиму;

4) відродження громадянського суспільства на теренах України можна відслідкувати в часи радянської перебудови;

5) після занепаду впливу соціалістичної ідеології в 1980–1990 роках моделлю для формування громадянського суспільства в Україні, стали базові рекомендації міжнародних фінансових організацій, які були спрямовані на подолання бідності і поліпшення врядування.

8. В українському суспільстві, науковій юридичній та філологічній думці відсутня єдина практика щодо узагальнюючого поняття недержавних організацій в Україні. Вважаємо, що вдалою пропозицією врегулювання описаного питання є вибір такої узагальнюючої категорії, яка, по-перше, принципово сформулює систему розмежувань подібних (за логікою законодавства України) категорій «громадські об'єднання (об'єднання громадян)», «громадські організації»; по-друге, чітко відмежує громадські організації від державних органів, підприємницьких структур, від політичних і релігійних організацій; по-третє, буде більш уніфікована з міжнародною термінологією.

9. Пропонуємо для обрання узагальнюючого поняття громадських утворень в Україні такий термін: *непідприємницька громадська організація*. *Непідприємницька громадська організація* — громадське формування, що діє на засадах добровільності та рівноправності для спільної реалізації прав і свобод людини, задоволення й захисту своїх законних інтересів та яке не має

на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками. Позитивні аспекти цієї назви:

1) її аббревіатура (НГО) співпадає з всесвітньо визнаною (NGO), тобто не потребує жодного адаптаційного періоду у громадському секторі в Україні (велика частина учасників громадського руху в повсякденній практиці називають свої організації НГО за світовою аналогією);

2) пропонуваній термін відповідає термінології Цивільного кодексу України, розвиваючи його новелу «непідприємницьке товариство»;

3) загалом цей термін відповідає законодавчому поняттю «громадські організації», що не вимагає вносити зміни в усе законодавство, водночас обрана нова категорія вдосконалює вже згадану і цим, нарешті, відмежовує її від тої, що вважалася раніше тотожною: «громадські об'єднання».

10. З метою широкопланової диференціації різноманітних недержавних організацій було опрацьовано їх установчі документи та вивчена діяльність значного кола таких інституцій. Внаслідок цього в основу класифікації організацій громадського сектору покладено наступні критерії: за організаційно-правовим статусом; за територіальним статусом; за професійною спрямованістю; за метою створення; за господарським статусом; за джерелами фінансування; залежно від наявності членів; за метою створення; за нормативним регулюванням; за порядком легалізації; за об'єктом захисту; за обсягом захисту; за категоріями осіб та ін.

11. З метою виокремлення з числа непідприємницьких громадських організацій тих, які мають юридичне спрямування, було виділено такі три ознаки:

1) наявність статусу непідприємницької громадської організації різних організаційно-правових форм;

2) наявність серед головних завдань діяльності, пов'язаної із правами людини;

3) здатність забезпечити діяльність, пов'язану із правами людини на засадах якості.

12. Відповідно до напрямів діяльності серед організацій громадського сектору юридичного спрямування було диференційовано:

1) правозахисні організації, серед яких нами виділяються інституції захисту загальних прав людини та прав окремих категорій осіб;

2) правопросвітницькі організації у громадському рухові України;

3) юридичні клініки вищих навчальних закладів як особливі організації громадського сектору;

4) науково-експертні недержавні організації;

5) інші.

13. Вивчення досвіду взаємодії конкуруючих між собою державних і громадських структур дозволило нам виділити декілька форм взаємодіючих моделей: спільно-індивідуальна діяльність, спільно-послідовна діяльність, спільно-взаємодіюча діяльність.

14. Аналіз наукової літератури та дослідження нормативних основ взаємодії державних органів та недержавних інституцій дозволяє навести такі її принципи: 1) незалежність і взаємоповага до свободи поглядів; 2) правовладдя; 3) рівноправність та забезпечення рівних можливостей; 4) відкритість; 5) взаємна відповідальність за результат.

15. Вивчення практики діяльності невідприємницьких громадських організацій України, проведене нами опитування недержавних організацій України та пострадянських країн дозволило узагальнити такі основні форми їх співпраці з державними органами, що подекуди співпадають із завданнями недержавних організацій:

- участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів;
- здійснення взаємоконтролю щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення;
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню на виконання завдань та функцій держави;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, робочих груп;
- співпраця щодо підготовки кадрів;
- одержання органами державної влади інформації, зібраної недержавними інституціями;

- виконання спільних проектів та програм різного спрямування.

16. Особливість недержавних інституцій, у порівнянні з державними, полягає у їх гнучкості та налаштованості на різні форми співпраці. Тому важливим аспектом взаємодії неприбуткових громадських організацій, спрямованим назовні від організації — є належне адміністративно-правове урегулювання співпраці різних недержавних інституцій між собою, тобто зв'язки усередині недержавного сектору, але між різними його організаційними утвореннями.

17. Проблематика взаємодії між організаціями громадянського суспільства розкриває різні аспекти адміністративно-правового регулювання таких інституцій: 1) зміст правовідносин із взаємодії зазначених суб'єктів; 2) напрями і форми взаємодії громадських організацій юридичного спрямування; 3) особливості взаємодії недержавних організацій, спрямованої на фінансове і матеріально-технічне забезпечення їх діяльності; 4) аналіз етичних основ взаємодії та їх закріплення на рівні регулятивних актів організацій.

18. Основними видами співпраці недержавних організацій між собою є кооперація, координація, утворення коаліцій та об'єднання недержавних організацій.

19. Вивчення іноземного досвіду діяльності недержавних інституцій дозволяє стверджувати, що ініціативи та активна позиція недержавних інституцій сприяють розвитку держави на позиціях демократії, гуманізму та забезпечення прав людини. Ці досягнення не є одномоментними, вони ефективні лише у довгостроковій перспективі. Участь громадських правозахисників у протидії злочинним проявам у суспільстві та у ряді інших напрямів діяльності обмежується кількома факторами, характерними для загальносвітового спектру: більшість активістів та навіть юристів недержавних організацій недостатньо юридично компетентні порівняно з персоналом правоохоронних органів чи суду; представникам недержавних організацій важко додержуватися етичності та безпристрасності.

20. Аналіз практики діяльності громадського сектора іноземних країн дозволяє визначити такі напрями і форми діяльності юридичного спрямування: 1) формування готовності людей до ре-



алізації прав; 2) контроль та інформування суспільства і держави про стан справ, що включає збір, перевірку та оприлюднення інформації про дотримання стандартів прав людини; 3) сприяння правовій реформі та інша дослідницька діяльність; 4) удосконалення управління на загальнодержавному та місцевому рівнях з метою поліпшення співпраці з громадськістю та підзвітності влади; 5) захист прав людини у юрисдикційних органах з метою поширення прецедентної практики та розвитку підзвітності у діяльності органів влади; 6) формування мереж та коаліцій, що має на меті згуртування зусиль суспільних інституцій для ефективної участі у публічному управлінні; 7) безпосереднє надання послуг для соціально незахищених верств населення.

21. Правозахисною організацією є така громадська організація, у якій забезпечення прав людини складає зміст та спрямованість діяльності.

Правозахисні інституції можна класифікувати за напрямками їх діяльності, за організаційним складом, за поширеними формами правозахисту та іншими показниками. Так, виділяють одноособові організації та багаточленні; такі, чия основна мета — консультувати уряд з питань правозахисної політики, та такі, що працюють зі скаргами окремих громадян; організації, які займаються всіма правами людини, включаючи економічні, соціальні та культурні права, та об'єднання, що роблять наголос на якій-небудь конкретній проблемі, наприклад, дискримінації

22. Основними напрямками науково-експертної роботи українських організацій громадського сектору є моніторинг та експертиза реалізації будь-яких складових реалізації державної політики; наукові дослідження щодо прав людини і взаємодії інститутів публічної влади та громадянського суспільства; нормотворчі розробки, які ініційовані та реалізовані громадськими інституціями.

Загальними недоліками недержавних досліджень та аналітики є нефаховість; несистемність; надмірне спрямування на конфронтацію із державним баченням вирішення проблеми. Ці недоліки компенсуються численними перевагами, серед яких незаангажованість; незатратність проведення досліджень; пошук альтернативних, незатратних рішень щодо вирішення проблем суспільного значення.

23. Джерелом розвитку правової освіти як напряму правового виховання можуть бути позитивні практики такого недостатньо оціненого соціального інституту як права просвіта. Правопросвітня робота значною мірою проводиться саме недержавними інституціями. Це комплекс заходів з формування правової культури та правової свідомості населення шляхом набуття його широкими верствами правових знань та навичок їх застосування.

Ознаки правової просвіти: вона складається з комплексу правопросвітніх заходів; стосується права як спеціальної сфери знань; призначена для формування правової культури та правової свідомості громадян; проводиться для широких верств населення.

Правова просвіта як соціальне явище забезпечує доступ громадян до правової інформації, формує вміння користуватися нею на власну користь, створює ефективний механізм обміну інформацією правового змісту між населенням, дозволяє виявити практичні проблеми населення в правовому руслі, забезпечує доступ до правової допомоги та інформації соціально-вразливих груп населення.

24. В числі утворень, які займають особливе місце в структурі інститутів громадянського суспільства, виділено юридичні клініки вищих навчальних закладів. Діяльність юридичних клінік спрямована на реалізацію таких функцій: правозахисна, правопросвітня, навчально-формуюча. Вірним є визнання першості за останньою, адже юридичні клініки створюються саме для навчання студентів, інші завдання є похідними.

25. Нами сформульовано таке визначення юридичної клініки — це структурний підрозділ або громадське формування юридичного вищого навчального закладу (факультету), яке створюється для практичного навчання студентів-юристів навичкам майбутньої професії шляхом здійснення соціально-орієнтованої правозахисної і правопросвітньої діяльності під керівництвом викладацького корпусу.

26. Юридична клінічна освіта — це апробований механізм сприяння якості та надання практичного спрямування юридичної освіти, що проявляється у створенні для студентів можливості під час навчання набувати навичок майбутньої професії,

виконуючи аналітичну і безпосередньо правозахисну і правопросвітню роботу у юридичній клініці.

Комплекс навчальних компонентів юридичної клінічної освіти об'єднує: 1) заняття згідно з навчальним планом підготовки фахівця; 2) практичне навчання через механізм навчальної практики студентів; 3) інші систематичні форми навчальної діяльності, не враховані у навчальному плані конкретного вишу (факультативні заняття та інструктажі, спеціалізовані семінари та тренінги, механізми відбору та наставництва в юридичній клініці тощо); 4) індивідуальну роботу зі студентами; 5) форми міжвузівської та міжнародної навчальної діяльності в рамках юридичного клінічного руху.

II. Висновки щодо адміністративно-правового регулювання функціонування громадських об'єднань юридичного спрямування містять систему положень до удосконалення чинних та обґрунтування розробки нових нормативно-правових актів:

1. Відмічено некоректність правової конструкції Конституції України щодо принципу виключно законодавчого закріплення засад їхньої діяльності. Адже громадські об'єднання створюються і діють на власний розсуд, що є невід'ємним правом людини. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Тому доречним було б подати зазначене правило у новій редакції частини 4 статті 92 Конституції України: «Держава встановлює правові основи створення і діяльності громадських об'єднань виключно законами, не обмежуючи при цьому свободу об'єднання та здійснення їх діяльності».

2. Серед засадничих змін щодо недержавних організацій, які мають бути упроваджені у чинні нормативно-правові акти щодо їх діяльності, передусім, має бути ретельно опрацьований принцип правового регулювання діяльності громадських об'єднань. У текстах законів щодо недержавних організацій не може мати місце принцип: «дозволено те, що дозволено законом», як це сьогодні часто прослідковується у ряді спеціальних законів. На-

впаки, правове регулювання цих форм громадської активності має базуватися на іншому — «дозволено все, що не заборонено законом».

3. Зміст організації діяльності широкого кола форм інституцій громадськості загалом подібний, а певною мірою і тотожний, зокрема щодо тих, які мають, за нашим баченням, юридичне спрямування. Проте правові та організаційні основи їх діяльності, участі у публічному управлінні розміщені у широкому колі законів та підзаконних нормативно-правових актів, які за роки незалежності продовжують розпорошувати правові основи діяльності непідприємницьких громадських організацій.

Тому, ключовою пропозицією автора є створення шляхом кодифікації нового Кодексу непідприємницьких громадських організацій, який матиме таку орієнтовну структуру:

Розділ 1. Загальні положення. У ньому слід відобразити принципи міжнародних стандартів та Конституції України про свободу асоціацій; їх приватно-правове та публічно-правове спрямування; легальне існування у формах реєстрації, повідомлення або у інших, менш легалізованих; невтручання у їх діяльність держави та їх активний вплив на публічне управління, понятійний апарат.

Розділ 2. Ознаки та організаційно-правові форми недержавних організацій. Цей розділ має сформулювати загальні характеристики недержавних організацій, навести систему та особливості різних їх видів. У ньому також пропонується розмежувати громадські організації захисту приватних та публічних інтересів.

Розділ 3. Легалізація. У цьому розділі слід деталізувати особливості проходження легалізаційних процедур різними видами недержавних інституцій. Також у цьому розділі доцільно виписати процедури реорганізації, утворення спілок та коаліцій, припинення діяльності недержавних інституцій, відносини членства і управління недержавних організацій.

На окрему увагу у межах пропонованого нами кодексу заслуговує діяльність недержавних організацій юридичного спрямування, адже цей пласт форм і напрямів роботи сьогодні особливо актуальний. Пропонуємо присвятити цьому розділ 4: діяльність недержавних організацій юридичного спрямування. У ньому слід розкрити форми та гарантії здійснення цими інсти-

туціями правозахисту, правової просвіти, наукової та прикладної юридичної експертизи.

Серед інших розділів запропонованого кодексу доцільно виокремити питання:

- благодійництва у діяльності недержавних організацій;
- діяльність профспілок та організацій-роботодавців тощо, тобто розділи про окремі види недержавних організацій;
- напрями і форми взаємодії громадських об'єднань між собою та з державою, зокрема інтегрувати зазначені у цьому підрозділі концепції, розширивши їх зміст та охарактеризувавши можливі форми взаємодії, етичні засади тощо;
- правові основи волонтерства у діяльності громадських об'єднань;
- питання фінансування (у тому числі встановлення правових можливостей для одержання державного фінансування) і особливого оподаткування діяльності недержавних організацій.

4. Погоджуємось із позицією М. В. Менджул, що стаття 91 Цивільного кодексу має бути доповнена новою частиною щодо того, що невідприємницька громадська організація може мати цивільні права і обов'язки, які відповідають меті, визначеній у її статутних документах.

5. Поділяємо позицію ряду науковців та практиків щодо недостатнього передбачення шляхів звільнення від оподаткування діяльності громадських об'єднань.

Зокрема, пропонуються зміни щодо підвищення неоподаткованого мінімуму нецільової та цільової благодійної допомоги, благодійна допомога може надаватися і у вигляді благодійних (безкоштовних) послуг, а не лише у вигляді коштів або матеріальних цінностей, доцільно розширити спектр надавачів благодійних послуг з лікування та навчання.

Практичне дослідження діяльності значного кола недержавних організацій України показало, що до їх проектних ініціатив досить часто залучаються не штатні працівники, а особи за договором. Згідно із податковим законодавством гонорари, які вони отримують за роботу, оподатковуються за загальними правилами. Проте, досить часто залучені недержавними організаціями експерти працюють за гонорар, що значно менше від прийнятого у цивільному обігу. В такому разі, сутнісно, такі особи

здійснюють благодійництво і обґрунтованою була б мінімізація або скасування податків від таких доходів.

6. Потребує удосконалення господарський статус невідприємницьких громадських організацій, зокрема можливість брати участь у реалізації проектів, які передбачають бюджетне фінансування. Підтримуємо ініціативи щодо розширення числа органів, які можуть проводити такі конкурси; внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо розширення правових можливостей недержавних організацій щодо отримання бюджетного фінансування та до Закону України «Про державні цільові програми» щодо надання можливості розгляду інституцій громадськості як виконавців державних цільових програм розвитку.

7. Серед питань, які заслуговують на зміни у поточній редакції нормативно-правових актів про недержавні організації — є підприємництво недержавних організацій. Так, пропонуємо виключення можливості здійснення підприємницької діяльності із статей 21, 24 Закону України «Про громадські об'єднання» як такого, що суперечить сутності громадського об'єднання та його статусу невідприємницького товариства. Така правова можливість змішує категорії підприємницьких і невідприємницьких товариств, вводить дисонанс у податковий статус недержавної організації, стосується лише одного з видів недержавних організацій.

8. Заслуговують невідкладних змін також правові положення щодо благодійної діяльності. Передусім у базовому законі, на наш погляд, не можна вичерпно перелічувати сфери благодійної діяльності, можна лише встановлювати обмеження на певні напрями, що суперечать інтересам суспільства і держави. Тому стаття 3 Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» має бути подана у новій редакції:

- частина 1 щодо цілей благодійності не повинна бути обмежена переліком сфер діяльності, натомість має містити більше пояснення сутності, загальних напрямів цієї діяльності;
- частина 2 щодо сфер благодійної діяльності має бути скасована;
- частина 3 щодо обмежень благодійної діяльності має бути розширена, зокрема положеннями про те, що благодійна діяль-

ність не може здійснюватись щодо цілей, що суперечать інтересам суспільства і демократичної правової держави.

9. Відмічаємо необґрунтовані українські правові реалії діяльності волонтерів. Чинне законодавство з цього приводу встановлює необґрунтовані правові процедури легалізації здійснення організаціями такої діяльності або залучення волонтерів, зазначається обмежений перелік видів праці волонтерів, не передбачаються загальноприйняті у світовій практиці питання звільнення волонтерської праці від оподаткування тощо. Тому, у нинішньому стані правового регулювання волонтерська діяльність може бути удосконалена шляхом скасування зазначеного Закону України «Про волонтерську діяльність» та внесенням незначних доповнень щодо можливості залучення недержавними організаціями волонтерів до своєї діяльності на засадах добровільності, можливого впливу на стратегію організації та за умови дотримання законодавства про безпеку праці (причому слідкувати за умовами праці не матимуть права державні органи — лише самі волонтери). Такі зміни мають бути внесені до законів про діяльність громадських об'єднань, передусім до Законів України «Про громадські об'єднання» та «Про благодійну діяльність та благодійні організації». У подальшому, при кодифікації, за нашою пропозицією, законодавства про громадські об'єднання, ці положення мають увійти у окремий розділ цього акту.

10. Опрацювання наукових та прикладних джерел, підкріплене проведеним нами анкетним опитуванням дозволило нам запропонувати такі конкретні потреби нормативного урегулювання правозахисної практики недержавних організацій:

- надання доступу до документації, що зберігається державними органами й архівами та необхідні для належного розгляду справи (з можливістю знімати з них копії);
- право одержувати письмові або усні роз'яснення від представників державних органів чи інших інституцій щодо справи, що знаходиться у провадженні громадської організації;
- право досліджувати обставини порушення прав людини безпосередньо у місцях, де вони вчинені, включаючи місця обмеження особистої свободи (пенітенціарні установи, місця попереднього затримання тощо);

- забезпечення перевірок діяльності громадських організацій допускається лише на підставі заяви про її протиправні дії із передбаченням юридичної відповідальності за незаконне втручання у діяльність громадських організацій.

11. Обґрунтовується потреба систематизувати організаційно-правові основи забезпечення науково-експертної діяльності громадських організацій (передусім, механізмів громадського моніторингу і експертизи) шляхом прийняття спеціального закону, у якому слід відпрацювати зміст та форми, механізм організації оцінки дій та рішень органів публічної влади, розкрити конкретні вимоги до форми експертних висновків та експертних пропозицій, охарактеризувати загальні питання юридичної відповідальності держслужбовців за неналежне забезпечення громадської оцінки тощо.

12. Для реагування на неналежне забезпечення громадських експертиз з боку держслужбовців, доцільне передбачення юридичної відповідальності винних осіб «за необґрунтовану відмову у забезпеченні проведення громадської експертизи, а також інше порушення законодавства про взаємодію державного органу з громадськими інституціями, вчинене з вини посадової особи органу виконавчої влади або місцевого самоврядування». На наш погляд, цей склад правопорушення доцільно унести до Кодексу України про адміністративні правопорушення як нову статтю 186–8 у главі про порушення встановленого порядку управління. Як бачиться, протокол про це правопорушення може скласти орган юстиції за поданням заінтересованих громадських організацій, а постанову у справі — виносити суд.

13. Зазначені зміни у законодавство мають бути системними. Адже обґрунтовано стверджується, що декілька цікавих новацій законів «Про громадські об'єднання» та «Про благодійну діяльність і благодійні організації» реально не запрацювали через невнесення змін до законодавства про легалізацію організацій та до податкового законодавства. Тому, у прикінцевих положеннях щодо обґрунтованих нововведень доцільно одразу передбачити внесення змін у інші законодавчі акти.

14. За результатами дослідження розроблено комплекс нормативно-правових основ діяльності юридичних клінік в Україні:



14.1. Головним із них є проект нової редакції Типового положення про діяльність юридичних клінік вищих навчальних закладів України. Розробка містить комплекс адміністративно-правових основ діяльності юридичних клінік, програми навчального курсу «Основи юридичної клінічної практики» та практики студентів у юридичній клініці, норми обліку праці залучених до роботи юридичних клінік науково-педагогічних працівників, етичні правила діяльності юридичних клінік.

14.2. Також, автор цієї праці брав участь у розробці Стандартів діяльності юридичних клінік в Україні, затверджених 19.06.2014 на З'їзді Асоціації юридичних клінік України. Стандарти містять 5 розділів: загальні положення; організація діяльності юридичної клініки; забезпечення навчального процесу у юридичних клініках; надання безоплатної правової допомоги у юридичній клініці; правопросвітня діяльність юридичних клінік.

14.3. Було доопрацьовано Етичний кодекс Асоціації юридичних клінік України, побудувавши його модель за такою структурою:

- преамбула етичної поведінки юридичних клінік;
- етичні принципи роботи юридичних клінік з одержувачами їхніх послуг (осіб, що одержують юридичну консультацію та осіб, для яких проводяться правопросвітні заняття);
- етичні принципи взаємодії всередині юридичної клініки при реалізації поставлених завдань;
- етичні принципи взаємодії між різними юридичними клініками;
- етичні принципи взаємодії юридичних клінік з державними та недержавними інституціями (з державними органами та установами; з іншими громадськими об'єднаннями юридичного спрямування; з партіями та громадськими об'єднаннями політичного спрямування; із засобами масової інформації; з благодійними фондами та іншими інституціями, що надають фінансову підтримку діяльності) з приводу реалізації мети і завдань діяльності.

14.4. З метою упровадження елементів діяльності юридичних клінік у практику вищої школи України було підготовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до Положення про практи-

ку студентів у вищих навчальних закладах України та Норм часу для планування і обліку навчальної роботи та переліків основних видів методичної, наукової й організаційної роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів.

III. Висновки і пропозиції, спрямовані на удосконалення форм і методів практичної діяльності недержавних організацій юридичного спрямування як учасників публічного управління:

1. Реалізація принципу участі громадськості у публічному управлінні може бути досягнута шляхом того, що різноманітні концепції та плани розвитку різних сфер публічного управління мають об'єднувати завдання для державних органів та для інституцій громадянського суспільства, готуватися і виконуватися ними спільно.

2. Досліджуючи різноманітні форми реагування громадських правозахисних організацій у розвинутих зарубіжних країнах на конкретні порушення прав людини, можливо визначити такий універсальний алгоритм, що заслуговує на поширення у національній практиці:

Дослідницький рівень:

- виявлення порушень прав людини;
- визначення формальних бар'єрів для виконання прав людини (правові норми та норми моралі, консервативність політики);
- визначення інших прав людини, які постраждали від першопричини, адже права людини є взаємопов'язаними і взаємозалежними;
- визначення, з числа центральних та місцевих органів влади, відповідальних за конкретну сферу правової політики, оцінка їх діяльності, включаючи реалізацію принципів прозорості та підзвітності.

Практичний рівень:

- встановлення та системна реалізація довгострокових цілей в галузі прав людини (адвокасі-кампанії);
- планування практичних кроків щодо забезпечення прав людини та прогнозування їх результатів, щоб вони не зашкодили отримувачам допомоги;
- забезпечення основних потреб в короткостроковій перспективі (надання житла, харчування, медичного обслуговуван-

ня, освіти або іншої допомоги особам, які потерпають від порушень прав людини);

- співпраця з громадськими організаціями в інших секторах захисту прав людини. Ця практика дозволяє охопити ширше коло цільових груп населення, тим самим забезпечити повнішу реалізацію прав конкретних осіб та потужніший вплив на державну владу у цьому напрямі;

- мобілізація осіб, чії права обмежуються у коаліції для їх захисту. Саме громадські організації можуть відігравати важливу координуючу роль, об'єднуючи правовласників і прихильників в коаліції для реалізації спільних цілей;

- забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади на центральному та місцевому рівнях у кожній галузі реалізації прав людини.

3. Одним із визначальних моментів удосконалення участі недержавних інституцій у публічному управлінні на місцях є визначення умов, при наявності яких ініціатива знизу, від громади, буде належно донесена до місцевої влади та реалізована:

- діяльність місцевої влади на засадах орієнтації на потреби громади (концепція децентралізації місцевої влади);

- розвиненість суб'єктів, що виражають громадянські ініціативи;

- розвиненість форм орієнтації місцевої влади на ініціативи громади;

- кооперація ресурсів на реалізацію потреб громади (місцевого бюджету, коштів громади та благодійних надходжень);

- соціальна згуртованість населення громади.

4. На сучасному етапі розвитку українського громадянського суспільства можна передбачати такі форми орієнтації місцевої влади на ініціативи громади:

- уведення у штат місцевих органів влади працівників (підрозділів), які зобов'язані супроводжувати реалізацію конкретних громадсько-орієнтованих проєктів;

- уведення у штат місцевих органів влади працівників, що зобов'язані створити умови для виявлення та оформлення ініціатив недержавних інституцій, спрямованих на вирішення потреб громади;

- винайдення можливостей для запровадження статей місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію виявлених ініціатив інституцій громадськості.

З боку Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади у цьому напрямі слід забезпечити:

- підвищення спроможності громад (та їх представників) у сфері прав на достатній життєвий рівень, здоровий спосіб життя, право на свободу асоціації та мирних зібрань;
- створення дієвого механізму реалізації прав і підвищення якості життя у сфері комунальних та соціальних послуг;
- систематизацію та поширення позитивного досвіду у різних регіонах нашої держави.

5. В умовах фінансово-економічної кризи в Україні, недостатнього рівня розуміння важливості третього сектору серед державних, комерційних структур та суспільства взагалі, значну роль відіграє співпраця невідприємницьких громадських організацій з донорськими інституціями. Виходячи із багатолітньої співпраці невідприємницьких громадських організацій з благодійними фондами (організаціями-грантодавцями) були сформульовані критерії визначення проектів і програм, які заслуговують одержання фінансування: 1) регіональний критерій, заснований на рівномірній підтримці недержавних організацій з різних регіонів України; 2) критерій актуальності тематики програми; 3) критерій інноваційності форм і методів реалізації запропонованої ініціативи; 4) критерій організаційної здатності; 5) критерій досвіду недержавної організації у галузі, якої стосується запропонована ініціатива; 6) критерій розбудови партнерств недержавного сектору; 7) кошторисний критерій, що походить із обґрунтованості запланованих витрат на реалізацію проекту, їх збалансованості, відсутності невиправданих статей кошторису.

6. Важливим інструментом механізму саморегуляції етики взаємодії недержавних інституцій є діяльність організацій з моніторингу додержання етичних стандартів. Цей елемент, на наш погляд, складає відсутню поки що в Україні ланку «ланцюга доброчесності» недержавних організацій та його впровадження є вельми важливою перспективою для українського громадянського суспільства.

7. Також, з метою забезпечення якості діяльності недержавних організацій у справах, що стосуються прав людини, доцільно урегулювати підтвердження статусу громадської організації у певному напрямі, для чого ініціювати створення суспільством провідних всеукраїнських громадських спілок та їх підтримку державою.

8. Значним показником якості правозахисної діяльності недержавних інституцій є формування їх роботи, що базується на різних факторах організації та управління. Ефективно працюючі недержавні правозахисні організації:

1) мають суспільне визнання, тобто користуються заслуженим авторитетом як серед інституцій громадянського суспільства, так і серед органів публічної влади;

2) доступні для звернення та відкриті до співпраці;

3) забезпечують професіоналізм персоналу;

4) поєднують широке коло надання послуг без обмежень у яких-небудь сферах із наявністю спеціалізацій;

5) поєднують правозахист із моніторингом діяльності органів влади;

6) використовують різні форми правозахисту для справ системного значення;

7) мають достатнє фінансове та матеріальне забезпечення;

8) ефективно співпрацюють як всередині країни, так і за її межами; як з громадськими інституціями, так і з державними органами.

9. У роботі із розгляду порушень прав людини і їх захисту якість роботи недержавних організацій полягає у:

- можливості приймати скарги на органи державної влади, організації приватного права та фізичних осіб, в тому числі від осіб, які не є безпосередніми жертвами порушень прав людини;

- можливості вступати у справу за власною ініціативою при відсутності скарги;

- поєднанні своєчасності вирішення справ у розумний термін, встановлений законодавством та локальними актами управління з можливістю продовження часу дослідження серйозних системних випадків порушень прав людини;

- можливості залучення сторонніх експертів, адже при проведенні конкретних розслідувань може знадобитися допомога до-

свідчених професіоналів, які володіють спеціальними знаннями в окремих галузях.

10. Недержавним інституціям, які не можуть охопити різні напрями діяльності, доцільно об'єднувати, утворюючи різноманітні правозахисні коаліції.

11. Характеризуючи основні рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових основ проведення науково-експертної діяльності громадських організацій, а також подолання зазначених причин та негативних факторів такої діяльності, зазначимо про доцільність:

- систематизувати організаційно-правові основи забезпечення науково-експертної діяльності громадських організацій;
- забезпечити систематичне проведення громадських моніторингу та експертиз діяльності органів публічної влади, для чого при плануванні бюджетів місцевих та центральних органів влади передбачати кошти на конкурсне проведення громадської оцінки їх рішень і дій, координувати цей процес з метою усунення зловживань та корупційних схем;
- організовувати підвищення кваліфікації представників органів публічної влади та громадських організацій для чого періодично проводити серії навчальних семінарів та тренінгів, спільних для обох сторін з метою поширення знань і навичок з використання механізмів громадського моніторингу та експертизи та оприлюднення їх результатів;
- поширювати позитивний досвід співпраці органів влади із інститутами громадянського суспільства на зазначених заняттях та у засобах масової інформації.

12. Особливо ефективним для правового виховання молоді є започаткований за ініціативою недержавних організацій інтерактивний правопросвітній курс «Практичне право». Практичне право вирізняється від інших форм правової просвіти у кращій бік завдяки вираженому спрямуванню на якість: усі програми практичного права розроблені кваліфікованими юристами й педагогами, зорієнтовані на чітку вікову категорію та враховують її психічний розвиток, увібрали в себе кращі практики сучасної інтерактивної педагогіки. Основною групою адресатів практичного права є старшокласники, але існують також різновиди програми, направлені на різноманітне і широке коло

осіб (наприклад, учні молодших класів, студенти неюридичних факультетів, юнаки і дівчата, котрі перебувають у виховних і вправних закладах, засуджені до позбавлення волі тощо).

Заняття практичного права як форми правового виховання заслуговують на більшу підтримку з боку держави. Ключові характеристики організації з боку держави практичного права як форми правового виховання — це координація діяльності державних органів і громадських організацій у цій сфері (облік мережі таких інституцій, спільне формування програм їх діяльності, підготовка та підвищення кваліфікації залучених фахівців); інформаційне і методичне забезпечення занять практичного права (залучення кращих фахівців до розробки програм практичного права, розширення тематики таких програм та підвищення їх якості, державна фінансова підтримка їх поширення); узагальнення і поширення позитивного досвіду роботи з правового виховання (проведення заходів обміну досвідом та інформування про кращі практики правового виховання, стимулювання їх авторів та виконавців).

13. Для утвердження загального розуміння юридичних клінік як суб'єктів адміністративних правовідносин сьогодні необхідно: по-перше, вдосконалити теоретичні засади функціонування юридичних клінік, закріпивши їх особливе місце у правовій системі українського суспільства; по-друге, вдосконалити існуючі нормативно-правові основи діяльності юридичних клінік, доповнивши їх положеннями про громадські елементи діяльності таких утворень; по-третє, ініціювати процес легалізації юридичних клінік України як спільного утворення вищого навчального закладу та ініціативних груп громадян; по-четверте, підтримувати ініціативи щодо розширення усіх проявів діяльності юридичних клінік як показників прямування держави до гуманістичних начал демократії та верховенства права.

14. Проведене дослідження дозволило розробити та запропонувати широке коло прикладних матеріалів щодо удосконалення діяльності юридичних клінік та юридичної клінічної освіти.

Виходячи із того, що результати юридичних клінік є відображенням роботи їх колективів, абсолютна більшість юридичних клінік мають аналогічні напрями діяльності, більшість юридичних клінік в Україні подібні за організаційною структурою,

у світовому вимірі існують схожі мережі юридичних клінік, питання оцінки їх діяльності можливо здійснювати у поєднанні технологій оцінки та порівняння. Для цього нами розроблена і апробована модель, заснована на аналогічних підходах до оцінювання діяльності колективів організацій. Ця модель названа нами аббревіатурою «МАВК» (моніторинг, аналіз, впровадження, контроль).

Для практичного спрямування дослідження якості діяльності юридичних клінік нами впроваджено у практичну діяльність результати комплексу дослідницьких експериментів:

- з апробації програми практики студентів у юридичній клініці. За результатами було сформоване положення про практику студентів у юридичній клініці, що використовується у практичній діяльності юридичного клінічного руху;

- з визначення норм обліку навчального навантаження науково-педагогічних, які залучаються до виконання завдань юридичної клініки в якості викладачів-кураторів (система норм була схвально оцінена професійною спільнотою та впроваджується в діяльності інших юридичних клінік, включена до проекту Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України);

- з обліку форм роботи студентів юридичної клініки, який здійснювався у Національній академії внутрішніх справ та дозволив у єдиному джерелі («Екрані результативності») визначити ключові критерії оцінки діяльності персоналу юридичної клініки;

- з формулювання та апробації 30 критеріїв якості діяльності юридичних клінік в Україні. Узагальнення результатів експерименту дозволило нам сформулювати головні критерії оцінки за класифікаційними групами: кількісні та якісні, позитивні і негативні, а також за напрямками діяльності юридичної клініки. Важливим є проведення оцінки діяльності на основі конкретних фактів, особливо виміряних кількісно.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособие/отв. ред. Р. В. Шагиева. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 576 с.

2. Колодій А. Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні. Монографія/Антоніна Федорівна Колодій. — Львів: Видавництво «Червона Калина», 2002. — 276 с.

3. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному сообществу/Р. Дарендорф//Полис. — 1993. — № 5. — С. 31–35.

4. Андропова И. В. Концепция гражданского общества в западных теориях/И. В. Андропова//Вестник Оренбургского ГУ. — 2004. — № 12. — С. 40–46.

5. Токвиль А. Демократия в Америке/А. де Токвиль [Пер. с англ.]. — М.: “Прогресс”, 1993. — 560 с.

6. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество/В. Остром [Пер. с англ.]. — М.: Арена, 1993. — 320 с.

7. Денисов С. А. Общая теория административного государства/С. А. Денисов. — Екатеринбург: Гуманитарный ун-т, 2010. — 684 с.

8. Рихтер Дж. Управлениетет, иностранная помощь и российские НПО/Дж. Рихтер//Журнал исследований социальной политики. — 2004. — № 2 (4). — С. 469–486.

9. Salmenniemi S. Civic organizations and the state in Putin's Russia: co-operation, co-optation, confrontation / S. Salmenniemi // Civil Societies and Social Movements: Potentials and prob-

lems. — Abingdon: ECPR studies in European political science, 2007. — P. 19–34.

10. Hemment J. The Riddle of the Third Sector: Civil Society, International Aid, and NGOs in Russia//Anthropological Quarterly. — 2004. — № 77 (2). — P. 215–241.

11. Kubik J. How to study civil society: The state of the art and what to do next/J. Kubik//East European Politics and Societies. — 2005. — № 19 (1). — P. 105–120.

12. Sampson S. Weak States, Uncivil Societies and Thousands of NGOs. Western Democracy Export as Benevolent Colonialism in the Balkans/S. Sampson//Cultural Boundaries of the Balkans. Lund University Press, June 2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.anthrobase.com/Txt/S/Sampson\\_S\\_01.htm](http://www.anthrobase.com/Txt/S/Sampson_S_01.htm)

13. Оль П. А., Ромашов Р. А., Тищенко А. Г., Шукшина Е. Г. Государство, общество, личность: проблемы совместимости/Под общ. ред. Р. А. Ромашова, Н. С. Нижник. — М.: Юрист, 2005. — 303 с.

14. Грин Д. Дж. Возвращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства [Пер. с англ.]/Д. Дж. Грин. — М.: Новое издательство, 2009. — 220 с.

15. Сунгуров А. Ю. Структуры гражданского общества и их взаимодействие с властью в России/А. Ю. Сунгуров/В поисках гражданского общества (сборник докладов). — Великий Новгород: НовГУ имени Ярослава Мудрого, 2008. — С. 173–208.

16. Голенкова З. Т. Гражданское общество в России/З. Т. Голенкова//Социс. — 1997. — № 3. — С. 29–35.

17. Конституція України//Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

18. Шапиро И. Демократия и гражданское общество/И. Шапиро.//ПОЛИС. — 1992. — № 4. — С. 17–29.

19. Бородій О. Громадянське суспільство і держава: чинники протистояння чи розвитку?/Олена Бородій//Вісник Львів. ун-ту ім. І. Франка. — 2010. — №. 13. — С. 164–171.

20. Матвейчев О. Гражданское общество и государство. Модели взаимоотношения/О. Матвейчев//Логос. — 2005. — № 3 (48). — С. 124–134.

21. Морозова Л. А. Права человека в условиях становления гражданского общества (международная научно-практическая

конференція)/Л. А. Морозова//Государство и право. — 1997. — № 10. — С. 102–110.

22. Тихомиров Ю. А.. Правовое государство: проблемы формирования и развития/Ю. А. Тихомиров/Правовое государство: проблемы формирования и развития. Материалы научного семинара. Вып. 4 (42). — М.: Научный эксперт, 2011. — С. 6–66.

23. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов/Ю. А. Тихомиров//Журнал российского права. — 2001. — № 5. — С. 3–13.

24. Discover Human Rights: A Human Rights Approach to Social Justice: Training Manual/Emily Farrell and Madeline Lohman. — Minneapolis: The Advocates for Human Rights, 2011. — 197 p.

25. Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособие/отв. ред. Р. В. Шагиева. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 576 с.

26. Хрестоматія для некомерческих организаций/Душан Ондрушек (рук.) и кол. — Братислава: Eterna Press, 2003. — 312 с.

27. Словопедія. УСЕ (Універсальний словник-енциклопедія) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/35/53396/73313.html>

28. Александер Дж. Прочные утопии и гражданский ремонт / Джеффри Александер / Пер. с англ. Н. В. Романовского//Социологические исследования. — 2002. — № 10. — С. 3–11.

29. Колодій А. Історична еволюція громадянського суспільства та уявлень про нього (формування ідеалу)/Антоніна Федорівна Колодій//Громадянське суспільство: незалежний культурологічний часопис. — 2001. — № 21 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zluka.isr.lviv.ua/files/sci\\_49.htm](http://zluka.isr.lviv.ua/files/sci_49.htm).

30. Моррис Ч. Р. Финансовые гении Америки/Ч. Р. Моррис. — Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2010. — 384 с.

31. Фаренгейт 911 [Докум. фільм]/М. Мур (реж.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.fahrenheit911.com>.

32. Галай А. О. Генезис благочинної громадської діяльності в суспільстві: особливості американської, європейської та

слов'янської держав//Будуємо разом. Вісник розвитку організацій. — Випуск 3 (3). — 7.09.2007. — С. 1–7.

33. Яковенко Н. Костянтин Острозький. Костянтин-Василь Острозький/Н.Яковенко//Історія України в особах: IX–XVIII ст. [В.Замлинський, І.Войцехівська, В.Галаган та ін.]. — К.: Україна, 1993. — С. 156–163.

34. Довбищенко М. Гулевичі у суспільно-релігійному житті православної церкви в кінці XVI — середині XVII століть/М. Довбищенко//Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Українознавство. — 2007. — № 11. — С. 9–13.

35. Донік О. М. Суспільно-громадська діяльність родини Терещенків/О. М. Донік//Нова політика. — 1999. — № 3. — С. 62–63.

36. Салата О. Літературні організації в суспільно-політичному житті УСРР 20–30-і роки XX століття/О. Салата//Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. ІСТОРИЯ. — 2006. — № 82–840. — С. 122–125.

37. Фролов М. Комітети бідноти і комітети незаможних селян у системі партійно-державного контролю в Україні 1920–1930-х рр./Микола Фролов//Проблеми гуманітарних наук. Історія. — 2009. — № 24. — С. 51–70.

38. Аналіз виконання Державного бюджету України за 1999 рік / За матеріалами Колегії Рахункової палати від 04.09.2000 року / Відпов. за випуск зведений департамент контролю та аналізу бюджетів України. — Київ: Рахункова палата України, 2000. — Випуск 18. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/174822?cat\\_id=38967](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/174822?cat_id=38967).

39. Обзор экономики России. Основные тенденции развития. 2000 г. I: Пер. с англ. — М., 2000. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/recep/2000/1/rcpb200010000debt/rcpb200010000debt000.htm>.

40. Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України від 22.12.2011 № 4282-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>.

41. Карчевська О. В. Інституціолізоване громадянське суспільство як чинник збереження політичної стабільності у демократичному суспільстві/Олена Василівна Карчевська//По-

літологічні записки [Текст]: зб. наук. пр./Східноукр. нац. ун-т ім. В. Даля; [редкол.: Г. П. Щербак (голова) та ін.]. — Луганськ: СНУ, 2010. — № 2. — С. 35–51.

42. Офіційний сайт проекту «Академія громадянського общества» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.academy-go.ru>

43. Апхайер Х. Громадянське общество и «третий сектор» [Електронний ресурс]/Хельмут Апхайер. — Режим доступу: <http://www.academy-go.ru/Site/GrObsh/Publications/Aphayer.html>.

44. Місцеве самоврядування у Фінляндії//Вісник Асоціації міст України та громад. — 2006. — № 21. — С. 16–21.

45. Селіванов В., Щедрова Г. «Громадянське суспільство» та деякі погляди на нього у західній політології//Право України. — 1995. — № 11. — С. 22–30, 68.

46. Бистрицький Є. Громадянське суспільство — рушій демократичних перетворень/Євген Бистрицький//Громадянське суспільство. — 2010. — № 1 (12). — С. 2–6.

47. Винников О. Громадянське суспільство: від етики громадянина до соціального капіталу та правової держави/Олександр Винников//Громадянське суспільство. — 2010. — № 1 (12).. — С. 7–12.

48. Захаров Є. Проблеми правозахисного руху в Україні/Євген Захаров [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua>.

49. Корнишова М. О. Діяльність громадських організацій як чинник розбудови громадянського суспільства в Україні: проблеми та перспективи/М. О. Корнишова//Поліс: школа політичної аналітики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://polis.oa.edu.ua/index.php?id=56>.

50. Чермошенцева Н. Громадянське суспільство на Херсонщині/Наталія Чермошенцева//Громадянське суспільство. — 2010. — № 3 (14). — С. 17–23.

51. Інфографіка: Громадянське суспільство України в цифрах /Олександр Кульчицький [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.gurt.org.ua/news/recent/22703](http://www.gurt.org.ua/news/recent/22703).

52. Нанівська В. Розвиток недержавних організацій в Україні: [Стаття]/Віра Нанівська. — К.: Міжнародний центр перспективних досліджень, 2001. — 16 с.

53. Боренько Я. Громадянське суспільство і політична влада олігархії /Ярина Боренько// Громадянське суспільство: незалежний культурологічний часопис. — 2001. — № 21 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n21 texts/borenko.htm>.

54. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации/Общественная палата РФ. — М.: КОЛЕВ-Пресс, 2008. — 71 с.

55. Общество попечительное о тюрьмах. Энциклопедия Санкт-Петербург [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://www.ensspb.ru/object/2823335121?lc=ru>.

56. Дибайло В. Далеко не всі громадські організації зараз існують на гранти/Валентина Дибайло [Електронний ресурс]. Режим доступу://[www.dialogs.org.ua](http://www.dialogs.org.ua)

57. Великий тлумачний словник сучасної української мови/Уклад./голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2004. — 1440 с.

58. Ожегов С.И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений/РАН. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. — 4-е изд., дополн. — М.: Азбуковник, 1999. — 944 с.

59. Словарь бизнес-терминов [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://dic.academic.ru/dic.nsf/business>.

60. Большой энциклопедический словарь [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc3p>.

61. Экономический словарь [Електронний ресурс]. — Режим доступу://[http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ\\_dict](http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict).

62. Словарь бизнес-терминов [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://dic.academic.ru/dic.nsf/business>.

63. Российский энциклопедический словарь: в 2 кн./Гл.ред.: А. М. Прохоров. — М.: Большая Российская энциклопедия, 2001. — Кн. 2: Н-Я. — 2015 с.

64. Энциклопедический словарь/под ред. И. Е. Андреевский, К. К. Арсентьев, О. О. Петрушевский. — Т. т. XXI-XXII. — СПб.: Изд. Брокгауза и Ефрона, 1897.

65. Русский Энциклопедический словарь/под ред. И. Н. Березина. — СПб., 1976. — Т. III: Н-О-П.

66. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. — Т. 2. — М.: Русский язык, 1981. — 672 с.

67. Словник української мови/гол. ред. І. К. Білодід. — Т. 5. — К.: Наукова думка, 1974. — 957 с.

68. Толковый словарь Ушакова [Электронный ресурс]. — Режим доступа://<http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/904642>.

69. Юридический словарь [Электронный ресурс]. — Режим доступа://<http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/16613>.

70. Юридична енциклопедія: В 6 т./Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. — К.: “Українська енциклопедія”, 1998–2004.

71. Дорошева Н. М. Все, что вы хотели знать о некоммерческом секторе, но боялись спросить: пособие для журналистов. — М.: Charities Aid Foundation, 2002. — 75 с.

72. Большой энциклопедический словарь. — 2-е изд., перераб. и дополн. — М.: Большая российская энциклопедия, СПб.: Норинт, 2000. — 1456 с.

73. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/Є. Є. Додіна/Одеська національна юридична академія. — О., 2002. — 21 с.

74. Надрага В. І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02/В. І. Надрага/Національна академія держ. управління при Президенті України. — К., 2003. — 20 с.

75. Гущин В. З. Прокурорский надзор за соблюдением конституционного права на объединение (вопросы теории и практики): Автореф. дисс... докт. юрид. наук: 12.00.11, 12.00.02/В. З. Гущин/НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — М., 1998. — 34 с.

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

25.00.01/О. О. Бабінова/Національна академія держ. управління при Президентові України. — К., 2006. — 20 с.

77. Новіков М. М. Об'єднання громадян у механізмі взаємодії держави і громадського суспільства: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01/М. М. Новіков/Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2002. — 18 с.

78. Лациба М. Державна підтримка розвитку громадянського суспільства: декларації і реальність//Громадянське суспільство. — № 4 (6). — 2008. — С. 6–11.

79. Терещенко Я. Ю. Правовые аспекты создания некоммерческих организаций. — М.: Charities Aid Foundation, 2003. — 124 с.

80. Кодекс України про адміністративні правопорушення//Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

81. Бюджетний кодекс України: від 21 червня 2001 року № 2542-ІІ//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2001. — № 37–38. — Ст. 189.

82. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1 червня 2000 року N 1775-ІІ//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2000. — № 36. — Ст. 299.

83. Про господарські товариства: Закон України від 19 вересня 1991 року N 1576-ІІ//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1991. — № 49. — Ст. 682.

84. Земельний кодекс України: прийнятий 25 жовтня 2001 року № 2768-ІІ//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.

85. Про столицю України — місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-ІV//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1999. — № 11. — Ст. 79.

86. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-ІІ//Офіційний вісник України. — 2014. — № 63. — Стор. 7, ст. 1728.

87. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року № 2780-ХІІ//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1992. — № 52. — Ст. 683.



88. Митний кодекс України: від 13 березня 2012 року № 4495-VI//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 2012.— № 44–45, № 46–47, № 48.— Ст. 552.

89. Положення про Національну комісію регулювання електроенергетики України: Указ Президента України від 21 квітня 1998 року № 335/98 [Електронний ресурс].— Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

90. Проект порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб//Електронний правовий дайджест для громадського сектору.— 2008.— № 10.— С. 3–4.

91. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 2003.— № 40–44.— Ст. 356.

92. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 року № 575/97-ВР//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 1998.— № 1.— Ст. 1.

93. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 1997.— № 24.— Ст. 170.

94. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 2003.— № 18, № 19–20, № 21–22.— Ст. 144.

95. Про освіту: Закон України від 23 травня 1991 року № 1060-II//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 1991.— № 34.— Ст. 451.

96. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 грудня 1993 року № 3759-II//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 1994.— № 10.— Ст. 43.

97. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 13 грудня 1991 року № 1977-II//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 1992.— № 12.— Ст. 165.

98. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-II//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 2001.— № 48.— Ст. 254.

99. Про дорожній рух: Закон України від 30 червня 1993 року № 3353-II//Відомості Верховної Ради (ВВР).— 1993.— № 31.— Ст. 338.

100. Положення про Громадську раду при Міністерстві фінансів України: Наказ Міністерства фінансів України від 15.08.2005 № 555 [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

101. Про створення Громадської колегії при Голові Державної митної служби України: Наказ Державної митної служби України від 30.06.2005 № 599 [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

102. Про Громадську раду при Службі безпеки України: Указ Президента України від 20 липня 2006 року № 269/2006-рп [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

103. Європейська соціальна хартія [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

104. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

105. Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

106. Конституція УРСР//Відомості Верховної Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.

107. Про Державну Народню Раду Української Народньої Республіки: Закон УНР//ЦДАЖР УРСР. — Ф. 1065. — Оп. 2. — Спр. 295. — Арк. 28; Спр.52. — Арк. 184–185, 241–241 (зв.).

108. Положення про державний нотаріат Української РСР: затверджене постановою Ради Міністрів Української РСР від 26 грудня 1956 р. № 1536 [Електронний ресурс]. — Режим доступу://<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

109. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI//Офіційний вісник України від 27.04.2012. — 2012. — № 30. — Стор. 26, ст. 1097.

110. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 05 липня 2012 року//Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 25. — Ст. 252.

111. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 1 грудня 1998 року № 281-IV//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1999. — № 1. — Ст. 2.

112. Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності: Закон України від 22 червня 2012 року//Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 22. — Ст. 216.

113. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-IV//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1999. — № 45. — Ст. 397.

114. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР//Відомості Верховної Ради (ВВР). — 1997. — № 52. — Ст. 312.

115. Вікіпедія: електронна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>.

116. Шульга Р. Поиск новых идей для защиты прав человека в условиях кризиса правозащитной деятельности в России: к постановке проблемы/Р. Шульга [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.mgimo.ru/files2/p43/177343/a4\\_f205304537\\_a\\_d1\\_fd6513\\_a33\\_ba0050\\_e7.pdf](http://www.mgimo.ru/files2/p43/177343/a4_f205304537_a_d1_fd6513_a33_ba0050_e7.pdf).

117. Общественные движения в России: точки роста, камни преткновения/Под редакцией Павла Романова и Елены Ярской-Смирновой (Библиотека Журнала исследований социальной политики). — М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2009. — 224 с.

118. Стимулирование развития эффективного гражданского общества для поддержания маргинальных и уязвимых слоев населения и обеспечения подотчетности сообществ, местных властей и властей на национальном уровне. — Душанбе: Act Central Asia, Представительство Christian Aid, 2009. — 57 с.

119. Реформы в Узбекистане: мифы и реальность/Отчет № 46 Азия, 18 февраля 2003 г. — Ош/Брюссель: International Crisis Group, 2003. — 45 с.

120. Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009–2012 годы/под общей редакцией Абишева Т. Д., Турсунова С. Т. — Астана: ПРООН в Казахстане, 2009. — 136 с.

121. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации/Общественная палата РФ. — М.: КОЛЕВ-Пресс, 2008. — 71 с.

122. Донорские и некоммерческие организации: что мы о них знаем. Обзор материалов исследований/ред. Н. Балясникова, Е. Дубченко. — М.: Форум доноров, 2005. — 64 с.

123. Новикова А. Результаты экспертного анкетирования участников конференции/Асмик Новикова//Правозащитное движение сегодня: проблемы и перспективы. — М.: Центр “Демос”, 2005. — С. 216–225.

124. Развитие гражданского общества в Таджикистане (по результатам исследования)/Ю. Юсуфбеков, Р. Бабаджанов, Н. Кунтувдый. — Душанбе: Аллавида, 2007. — 129 с.

125. Сунгуров А. Ю. Становление гражданского общества в Санкт-Петербурге и России/А. Ю. Сунгуров [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ecsocman.hse.ru/data / 857/966 / 1217/007 Sungurov.pdf>.

126. Беседина В. А. Социально-правовые институты современного российского общества: особенности формирования и развития: дисс... докт. соц. наук: 22.00.04: Социальная структура, социальные институты и процессы/Валентина Алексеевна Беседина. — СПб., 2005. — 445 с.

127. Басов С. А. Институты гражданского общества в библиотечной сфере: теоретико-методологические аспекты [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rba.ru/or/comitet/18/doc/2.pdf>.

128. Российские и петербургские НКО в цифрах и фактах [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.crno.ru/upload/iblock/211/NGO.pdf>.

129. Лучшие практики профсоюзных организаций СНГ: Завершающий отчет из международного научно-исследовательской проекта «Профсоюзы в постсоциалистическом обществе: преодоление государственного- социалистического наследства», финансируемой INTAS (03–51–6318). — М.: Институт сравнительных исследований трудовых отношений, 2007. — 181 с.

130. Алексейченко Ю., Бут-Гусаим И. Современное независимое профсоюзное движение Беларуси: луч света и надежды в сонном царстве/Ю. Алексейченко, И. Бут-Гусаим./Лучшие практики профсоюзных организаций СНГ: Завершающий отчет из международного научно-исследовательской проекта «Профсоюзы в постсоциалистическом обществе: преодоление государственного- социалистического наследства», финансируемой INTAS (03–51–6318). — М.: Институт сравнительных исследований трудовых отношений, 2007. — С. 30–63.

131. Дроздов Н. Д. Гражданское общество. Учебное пособие. Тверь: Твер. гос. ун-т, 2008. — 182 с.

132. Организации Санкт-Петербурга и Ленинградской области, осуществляющие деятельность в сфере миграции и противодействия торговле людьми: Тематический справочник/Д. Сысоева, И. А. Кубасова, Т. П. Кичигина/Под общей редакцией Т. Л. Линевой. — С.Пб.: Санкт-Петербургский центр международного сотрудничества Красного Креста, 2009. — 75 с.

133. Миралиев К. А. Состояние и перспективы развития молодежных объединений в современном Таджикистане/Киёмиддин Абдусалимович Миралиев: автореферат дисс. ... кандидата политических наук по специальности 23.00.02 — политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии. — Душанбе, 2007. — 16 с.

134. Шведова Н. Женское движение в России: проблемы современного этапа/Надежда Шведова/Женское движение в России: вчера, сегодня, завтра. Материалы конференции; отв. ред. Г. М. Михалева. г. Москва, 26 февраля 2010 г. — М.: РОДП «ЯБЛОКО», «КМК», 2010. — С. 35–49.

135. Общественные движения в России: точки роста, камни преткновения/Под редакцией Павла Романова и Елены Ярской-Смирновой (Библиотека Журнала исследований социальной политики). — М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2009. — 224 с.

136. Омельченко Е. Л. Молодежный активизм в России и глобальные трансформации его смысла/Елена Леонидовна Омельченко. — Журнал исследований социальной политики. — 2004. — т. 3., № 1. — С. 59–86.

137. “Путинское” поколение: 20-летние россияне хотят свободы и верят государству [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://ehorussia.wordpress.com/2011/08/08/путинское-поколение-20-летние-россиян>.

138. Российские и петербургские НКО в цифрах и фактах [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.crno.ru/upload/iblock/211/NGO.pdf>.

139. Поляков М. Б. История возникновения юридических клиник и клинического юридического образования [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://lawhelp.dli.donetsk.ua/index.php>

option=com\_content&view=article&id=695: konf16&catid=68: section6&Itemid=236.

140. Организация и управление в юридической клинике: опыт практической деятельности в современной России: уч. пособ./И.С. Андреечев, Н.А. Баиева, Л.А. Воскобитова и др. — М.: Дело, 2003. — 304 с.

141. Доброхотова Е. Н. Роль юридических клиник в подготовке юристов XXI века: о методах и формах юридического образования в современной России/Е. Н. Доброхотова//Правоведение. — 2000. — № 4. — С. 222–229.

142. Discover Human Rights: A Human Rights Approach to Social Justice: Training Manual/Emily Farrell and Madeline Lohman. — Minneapolis: The Advocates for Human Rights, 2011. — 197 p.

143. Права человека в Соединенных Штатах Америки/Л. И. Закирова, Н. В. Пахомов/под. рук. А. М. Миграняна. — Нью-Йорк: Фонд «Институт демократии и сотрудничества», 2011. — 77 с.

144. Weinstein D. Organizational Awareness of Human Rights in U.S. -based Social Science Professional Associations [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sociologistswithoutborders.org/SSF%20report%20on%20social%20science%20associations%20and%20HR.pdf>.

145. Права человека в Европе: работа продолжается/Томас Хаммарберг. — Страсбург: Совет Европы, 2011. — 462 с.

146. Упорство свидетельствования: годовой отчёт 2009/Alexandra Poméon, Hugo Gabbero, Juliane Falloux, Antoine Bernard (FIDH), Delphine Reculeau, Carlos Pampin Carcía, Anne-Laurence Lacroix, Éric Sottas (ОМСТ)/рус. пер.: Алексей Ткаченко-Гастев. — Paris: FIDH/ОМСТ, 2009. — 148 с.

147. The Commission and Non-Governmental organizations: building a stronger partnership [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf).

148. Koncz K. E. NGO Sustainability in Central Europe: Helping Civil Society Survive/Katalin E. Koncz. — Budapest: Open Society Institute, 2005. — 251 p.

149. Consciousness + Commitment = Change: How and why we are organizing [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ciw-online.org/about.html>.

150. Cotler I. Jewish NGOs, Human Rights, and Public Advocacy: A Comparative Inquiry: Jewish Political Studies Review/Irwin Cotler. — N. s.: Jerusalem Center for Public Affairs, 2009. — 34 p.

151. The Hawaii Disability Rights Center [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.hawaiidisabilityrights.org/Services\\_Overview.aspx](http://www.hawaiidisabilityrights.org/Services_Overview.aspx).

152. The Role of Human Rights NGOs in Relation to ICC Investigations/Distributed for comments to members of the NGO Coalition for the International Criminal Court during the Third Session of the ICC Assembly of States Parties. — New York: Human Rights First, 2004. — 17 p.

153. Heartland Alliance for Human Needs and Human Rights: Mission and History [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.heartlandalliance.org/whoweare/history>.

154. Housing Rights for All: Promoting and Defending Housing Rights in the United States: A Resource Manual on International Law and the Human Right to Adequate Housing. Second Edition, 2006. — N. s.: Centre on Housing Rights and Eviction (COHRE) and The National Law Center on Homelessness & Poverty (NLCHP), 2006. — 106 p.

155. St. Stephen's Human Services [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.ststephensmpls.org/about.htm>.

156. Bartels L. Emerging issues in domestic/family violence research: Report № 10 April 2010. — Melbourne: Criminology Research Council? 2010/— 11 p.

157. National Plan to Reduce Violence against Women and their children 2010–2022 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.ofw.facsia.gov.au/womens\\_safety\\_agenda/previous\\_initiatives/padv/index.htm](http://www.ofw.facsia.gov.au/womens_safety_agenda/previous_initiatives/padv/index.htm).

158. Rights in Sight: Australian aid and development NGOs on human rights/ed. Marc Purcell. — Deakin: Australian Council for International Development, 2009. — 34 p.

159. Annual reports: Caritas Australia [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.caritas.org.au/AM/Template.cfm>

Section=Annual\_reports&Template=/CM/HTMLDisplay.cfm&ContentID=9737.

160. Cassel J. Enforcing Environmental Human Rights: Selected Strategies of US NGOs/Jennifer Cassel//Northwestern Journal of International Human Rights. — 2007. — Volume 6, Issue 1 (Fall 2007). — P. 104–127.

161. American Bar Association: History [Електронний ресурс].— Режим доступу: [http://www.americanbar.org/utility/about\\_the\\_aba/history.html](http://www.americanbar.org/utility/about_the_aba/history.html).

162. AALS Membership [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.aals.org/about\\_membership.php](http://www.aals.org/about_membership.php).

163. Clinical Legal Education Association: Mission [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.cleaweb.org>.

164. About Us: Street Law, Inc. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.streetlaw.org/en/about/who\\_we\\_are](http://www.streetlaw.org/en/about/who_we_are).

165. McMahon J. Developments in the Regulations of NGOs via Government Counter-Terrorism Measures and Policies: Policy briefing paper 11/Joseph McMahon. — Oxford: INTRAC, 2007. — 8 p.

166. Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1245887&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

167. Упорство свідельствования: годовий отчёт 2009/Alexandra Pom on, Hugo Gabbero, Juliane Falloux, Antoine Bernard (FIDH), Delphine Reculeau, Carlos Pamp n Carca, Anne-Laurence Lacroix, ric Sottas (ОМСТ)/рус. пер.: Алексей Ткаченко-Гастев. — Paris: FIDH/ОМСТ, 2009. — 148 с.

168. NGO laws & crackdowns on Human Rights Defenders: International lessons for Cambodia/A LICADHO Briefing Paper November 2008. — Phnom Penh: Cambodian league for the promotion and defense of Human Rights, 2008. — 6 p.

169. U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, March 8, 2006, Country Reports on Human Rights Practices, China, 2005 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61605.htm](http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2005/61605.htm).



170. Murdie A. The impact of human rights NGO activity on human right practices/Amanda Murdie//International NGO Journal. — October 2009. — Vol. 4 (10). — P. 421–440.

171. Michael S. The Role of NGOs in Human Security/Sarah Michael. The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government Harvard University. — Cambridge: Harvard University, 2002. — 30 p.

172. Discover Human Rights: A Human Rights Approach to Social Justice: Training Manual/Emily Farell and Madeline Lohman. — Minneapolis: The Advocates for Human Rights, 2011. — 197 p.

173. Общественные движения в России: точки роста, камни преткновения/Под редакцией Павла Романова и Елены Ярской-Смирновой (Библиотека Журнала исследований социальной политики). — М.: ООО «Вариант», ЦСПГИ, 2009. — 224 с.

174. Шульга Р. Поиск новых идей для защиты прав человека в условиях кризиса правозащитной деятельности в России: к постановке проблемы/Р. Шульга [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.mgimo.ru/files2/p43/177343/a4\\_f205304537\\_a\\_d1\\_fd6513\\_a33\\_ba0050\\_e7.pdf](http://www.mgimo.ru/files2/p43/177343/a4_f205304537_a_d1_fd6513_a33_ba0050_e7.pdf).

175. Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблем в России. Развитие социальных услуг. — Сборник статей и материалов «мозгового штурма»./под ред. Казакова О. Б. — М.: Институт «Открытое общество» (Фонд Сороса), International Research and Exchange Board (IREX), 2003. — 103 с.

176. Галай А. О. Вибір оптимальної моделі взаємодії самоорганізованого громадянського суспільства та сучасної української держави/Андрій Олександрович Галай//Адміністративне право і процес. — 2015. — № 1. — С. 43–49.

177. Галай А. О. Аналіз наукових підходів до визначення недержавних організацій в Україні/Андрій Олександрович Галай//Науковий вісник КНУВС. — 2009. — № 6. — С. 43–51.

178. Галай А. О. Пошук узагальнюючого поняття для організацій громадянського суспільства у Конституції та законах України/Андрій Олександрович Галай//Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. — 2009. — № 3 (44). — С. 107–114.

179. Галай А. О. Історія становлення та розвитку громадської добродійної діяльності/Андрій Олександрович Галай//Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». — 2012. — № 4 (25). — С. 45–49.

180. Галай А. О. Участь громадських організацій юридичного спрямування у публічному управлінні в США/Андрій Олександрович Галай//Право та управління. — 2012. — № 1. — С. 155–167.

181. Проект порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб//Електронний правовий дайджест для громадського сектору. — 2008. — № 10. — С. 3–4.

182. Громадянське суспільство України виступає за посилення своєї ролі у відносинах між Україною та ЄС//Громадянське суспільство. — 2008. — № 4 (6). — С. 12–19.

183. Новохацький В. Д. Неурядові організації як фактор розбудови громадянського суспільства в Україні: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 23.00.02 — політичні інститути та процеси/В. Д. Новохацький. — Дніпропетровськ, 2005. — 18 с.

184. Захаров Є. Недержавні організації в Україні та їх взаємостосунки з органами влади/Євген Захаров [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1084631241>

185. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 року № 1835-III.//Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — С. 338.

186. Про затвердження Типового положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України: наказ Міністерства освіти і науки України № 592 від 3 серпня 2006 року//Офіційний вісник України. — 2006. — № 32. — С. 417.

187. Ващук О. М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 — конституційне право/О. М. Ващук. — Київ, 2004. — 17 с.

188. Пащенко В. І. Неурядові організації як інститут громадянського суспільства: методологія дослідження та стан в Україні: автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 — політичні інститути та процеси/В. І. Пащенко. — Київ, 2005. — 16 с.

189. Кравчук В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти): автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 — теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень/В. М. Кравчук. — Київ, 2008. — 21 с.

190. United Way International [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.enotes.com/topic/United\\_Way\\_Worldwide](http://www.enotes.com/topic/United_Way_Worldwide)

191. Лейкі, Беріт М. Врядування неприбуткових організацій: Підзвітність та повноваження — головні принципи врядування: Пер. з англ./Лейкі, М. Беріт. — К.: Вид. дім «КМ Академія», 2003. — 56 с.

192. Дорошева Н. М. Все, что вы хотели бы знать о некоммерческом секторе, но боялись спросить. Пособие для журналистов/Н. М. Дорошева. — М.: САФ, 2002. — 75 с.

193. Метьолкіна Н. Б. Досвід США щодо сучасних моделей співпраці місцевих органів влади та неурядових організацій/Н. Б. Метьолкіна//Теорія та практика державного управління. — Вип. 1 (10). — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. — С. 69–73.

194. Терещенко Я. Ю. Правовые аспекты создания некоммерческих организаций/Я. Ю. Терещенко. — М.: САФ, 2003. — 124 с.

195. Лациба М. В. Чому нам потрібен новий закон „Про громадські організації”/Лациба М. В., Вінніков О. Ю., Слюсаревський М. М. — К.: УНЦПД, 2008. — 39 с.

196. Посилення співпраці між Україною та ЄС щодо утвердження верховенства права в Україні (аналітична доповідь та рекомендації)/Під.ред. І. Солоненко. — К.: «К. І. С.», 2006. — 159 с.

197. Мусатова О. В. Громадські організації як чинник формування громадянського суспільства/О. В. Мусатова//Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць/гол. ред. С. В. Ківалов; відп. за вип. Л. І. Кормич. — (Вип. 22). — Одеса: Фенікс, 2004. — С. 258–260.

198. Сідельник Л. Як залучити громадські організації до надання соціальних послуг/Л. Сідельник//Громадянське суспільство. — 2008. — № 2. — С. 10–13.

199. Лойко Л.І. Громадські організації етнічних меншин України: природа, легітимність, діяльність: [монографія]/Л.І. Лойко. — К.: Фоліант, 2005. — 634 с.

200. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник/С.Л. Лисенков. — К.: «Юрисконсульт», 2006. — 355 с.

201. Юридический словарь [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/13299>.

202 Капицын В. М. Права человека и механизмы их защиты: Уч. пособ./В. М. Капицын. — М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. — 288 с.

203. Темех.І. Юридичний статус громадських правозахисних організацій в Україні: проблеми та можливості вдосконалення/І. Темех//Вісник Львів. ун-ту. — Серія юридична. — Вип. 42. — 2006. — № 42. — С. 10–18.

204. Положення про Єдиний реєстр громадських формувань: наказ Міністерства юстиції України від 19 грудня 2008 року № 2226/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1220-08>.

205. Дем'янець О., Задоя К., Москаленко А. Правове регулювання діяльності громадських організацій в Україні/Ольга Дем'янець, Костянтин Задоя, Анастасія Москаленко. — К.: ЮФ «Москаленко і партнери», 2008. — 24 с.

206. Загальна декларація прав людини: прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015/print1390073322721497](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015/print1390073322721497).

207. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права: прийнятий і проголошений резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043).

208. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: прийнята 04.11.1950 Радою Європи [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

209. Конвенція про свободу асоціації та захист права на організацію: прийнята 1948 року Генеральною конференцією Міжнародної організації праці за № 87 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993\\_125](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_125).

210. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі: схвалені Комітетом Міністрів Ради Європи 16 квітня 2003 року. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994%20209>.

211. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI//Відомості Верховної Ради України від 08.04.2011. — № 13, № 13–14, № 15–16, № 17. — Ст. 112.

212. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-П//Відомості Верховної Ради України від 29.06.2001. — № 25. — Ст. 131.

213. Віхляев М. Ю. Репрезентативність та специфічність громадських об'єднань як суб'єктів адміністративного права України/Михайло Юрійович Віхляев. — Херсон: Вид. дім «Гельветика», 2013. — 296 с.

214. Кожушко О. О. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності благодійних організацій в Україні: автореф. дис... на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право»/О.О.Кожушко; Запоріж. нац. ун-т. — Запоріжжя, 2013. — 20 с.

215. Менджул М. В. Цивільно-правовий статус громадських організацій [Текст]: монографія/Марія Василівна Менджул. — Ужгород: Вид. О. Гаркуші, 2010. — 200 с.

216. Темех І. Т. Конституційно-правовий статус правозахисних громадських організацій: автореф. дис... на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право»/І. Т. Темех; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». — К., 2010. — 20 с.

217. Чепурнов В. О. Правовий статус благодійних установ та товариств за законодавством України: автореф. дис... на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес, сімейне право, міжнародне приватне право»/В. О. Чепурнов; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 20 с.

218. Ємець Л. О. Публічне управління неполітичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): дис... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право»/Леонід Олександрович Ємець. — Д., 2009. — 488 с.

219. Типове положення про юридичну клініку вищого навчального закладу України: затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 592 від 3 серпня 2006 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

220. Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.

221. Національна програма правової освіти населення: затверджена Указом Президента України від 18 жовтня 2001 року № 992/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

222. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF/print1358570270800300>.

223. Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/61-2013-%D0%BF>.

224. Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні, затверджено указом Президента України від 23 липня 2014 року № 614/2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/614/2014>

225. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації, затверджена Указом Президента України від 24 берез-

ня 2012 року № 212/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

226. Положення про Громадську гуманітарну раду, затверджене Указом Президента України від 2 квітня 2010 року N 469/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/469/2010>.

227. Положення про Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства, затверджене Указом Президента України від 25 січня 2012 року № 32/2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32/2012>.

228. Положення про Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 658 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/658-2012-%D0%BF>.

229. Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-%D0%BF>.

230. Порядок ведення Реєстру громадських об'єднань та обміну відомостями між зазначеним Реєстром і Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1212 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1212-2012-%D0%BF>.

231. Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2012 р. № 1193 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1193-2012-%D0%BF>.

232. Порядок реєстрації символіки громадського об'єднання, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від

19 грудня 2012 р. № 1209 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1209-2012-%D0%BF>.

233. Порядок підготовки та оформлення рішень щодо громадських об'єднань, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 14.12.2012 № 1845/5 (у редакції наказу Міністерства юстиції України 23.09.2013 № 1991/5) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2103-12>.

234. Положення про Єдиний реєстр громадських формувань: наказ Міністерства юстиції України від 19 грудня 2008 року № 2226/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1220-08>.

235. Про затвердження форм документів, надання (надсилення) яких встановлено Законом України «Про громадські об'єднання», затверджено Наказом Міністерства юстиції України від 14.12.2012 № 1842/5 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2100-12>.

236. Костів М. В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб: теоретичні та практичні аспекта: [монографія]/М. В. Костів. — Льв.: ПП Лукашук В. С., 2006. — 152 с.

237. Змінити благодійне законодавство.. Можемо! [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://civicua.org/news/view.html?q=2261786>.

238. Порядок проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>.

239. Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів державної політики з питань молоді та державної підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2012 р. № 116 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/116-2012-%D0%BF>.

240. Державне фінансування організацій громадянського суспільства. Як запровадити європейські стандарти?/[О. Ю. Вінні-



ков, Д. С. Ковриженко, М. В. Лациба [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: [Агентство «Україна»], 2010. — 224 с.

241. Коцюруба О. Особливості правового статусу громадських організацій як одержувачів бюджетних коштів/О. Коцюруба. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/572>.

242. Закон «Про громадські об'єднання». Рік роботи/Максим Лациба, Анастасія Шимчук. — К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2014 р. — 6 с.

243. Опалько Ю. В. «Практична реалізація норм Закону України «Про громадські об'єднання: проблеми та їх вирішення». Аналітична записка/Ю. В. Опалько [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1423>.

244. Громадський простір: Закон Про громадські об'єднання у дії — «покращення, але обмеження» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3239:-qq&catid=231:2013&Itemid=21](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3239:-qq&catid=231:2013&Itemid=21).

245. Пропозиції та зауваження члена експертної групи у контексті результатів Дослідження існуючого досвіду та законодавства України у сфері фінансування інститутів громадянського суспільства органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/.../attach-823-1408731422.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/.../attach-823-1408731422.pdf).

246. Вінніков О. Наслідки прийняття нового закону про громадські організації № 4572 від 22.03.2012 р./Олександр Вінніков [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.eu.prostir.ua/files/1343131659819/NGO\\_law.pdf](http://www.eu.prostir.ua/files/1343131659819/NGO_law.pdf).

247. Про волонтерську діяльність: Закон України 19 квітня 2011 року № 3236-VI//Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 42. — Ст. 435.

248. Гулевська-Черниш А. Волонтерство поза законом / Анна Гулевська-Черниш [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://life.pravda.com.ua/society/2014/07/17/175305/view\\_print](http://life.pravda.com.ua/society/2014/07/17/175305/view_print).

249. Лях Т. Л. Аналіз закону України «Про волонтерську діяльність»/Тетяна Леонідівна Лях [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=860>.

250. Пропозиції щодо вдосконалення Закону України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.nature.dp.ua/uploads/propoziciigo.pdf](http://www.nature.dp.ua/uploads/propoziciigo.pdf).

251. Багній М., Яцків Т. Практичний посібник «Державна реєстрація громадських об'єднань та благодійних організацій»/Тетяна Яцків, Мар'яна Багній. — Львів: Б. в., 2014. — 176 с.

252. Захаров Є. Що таке правозахист? Завдання, функції, права і принципи діяльності правозахисних організацій/Євген Захаров [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/zakharov.htm>.

253. Стандарти діяльності юридичних клінік України: прийняті на Зізді юридичних клінік України від 19.06.2014. — К.: АЮКУ, 2012. — 12 с.

254. Феценко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07/Леся Олександрівна Феценко/Київський національний університет внутрішніх справ. — К., 2007. — 217 с.

255. Философия: Учебник для вузов/Под общ. ред. В. В. Мирнова. — М.: Норма, 2005. — 928 с.

256. Гаева Н. П. Форми взаємодії органів державної влади і об'єднань громадян: теоретичний аспект/Надія Петрівна Гаева//Держава і право: Юридичні і політичні науки. — 2010. — № 49. — С. 133–140.

257. Философская энциклопедия [Текст]/ред. Ф. В. Константинов. — М.: Сов. энцикл., 1960 — Т. 1: А — Дидро. — 505 с.

258. Філософський енциклопедичний словник/За ред. В. І. Шинкарука. — К.: Абрис, 2002. — 742 с.

259. Яковлев А. М. Теоретические проблемы социологии права//Проблемы социологии права/А. М. Яковлев. — Вильнюс, 1970. — № 1. — С. 26–34.

260. Тейлор Ф. Административно-техническая организация промышленного предприятия/Ф. Тейлор. — СПб.: Изд-во Л. А. Левенстера, 1912. — 113 с.

261. Файоль А. Учение об управлении/А. Файоль//Научная организация труда и управления: Пер. с англ. — М.: Экономика, 1965. — 496 с.

262. Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. Сегодня и завтра Серия: Воспоминания. Мемуары/Г. Форд. — М.: Харвест, 2005. — 448 с.

263. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования)/В. Г. Афанасьев. — М.: Политиздат, 1968. — 384 с.

264. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации/И. Л. Бачило. — М.: Юрид. лит., 1976. — 200 с.

265. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы, методологии правового исследования. — М.: Юр. лит., 1975. — 239 с.

266. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: Підручник. — Харків: Ун-т вн. справ, 1998. — 480 с.

267. Гречанюк С. К. Теорія та практика взаємодії органів та установ державної пенітенціарної служби України з державними та неурядовими інституціями: дис... докт. юрид. наук: 12.00.07/Сергій Костянтинович Гречанюк/Національний університет Державної податкової служби України. — Ірпінь, 2011. — 480 с.

268. Взаимодействие органов управления производством/Под ред. О. В. Козловой, Г. Коциолка. — М.: Мысль, 1983. — 462 с.

269. Шванков В. М. Теоретические основы координации и взаимодействия в органах внутренних дел/В. М. Шванков. — М.: Академия МВД СССР, 1978. — 174 с.

270. Туманов Г. А. Организация управления в сфере охраны общественного порядка/Г. А. Туманов. — М.: Наука, 1972. — 177 с.

271. Салменниemi С. Теория гражданского общества и постсоциализм/Суви Салменниemi//Журнал исследований социальной политики. — 2009. — № 7 (4). — С. 439–464.

272. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб./авт. кол.: Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. — К.: НАДУ, 2010. — 300 с.

273. Крутій О. М. Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості/О. М. Крутій//Державне будівництво: [Електронне фахове видання]. — 2010. — № 1. [Електро-

ний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/01.pdf>.

274. Уманский Л. И. Методы экспериментального исследования социально-психологических феноменов/Л. И. Уманский//Методология и методы социальной психологии. — М.: Наука, 1977. — С. 54–71.

275. Козырев Г. И. Социальное действие, взаимодействие, поведение и социальный контроль/Геннадий Иванович Козырев//Социологические исследования. — 2005. — № 8. — С. 124–129.

276. Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства/Ін-т громадян. сусп-ва, 2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua)

277. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/control](http://www.kmu.gov.ua/control).

278. Співак Д. П. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства (політико-правовий аналіз)/Д. П. Співак//Вісник Севастопольського НТУ: зб. наук. пр. Серія: Політологія. — 2011. — № 123/2011. — С. 158–161.

279. Панцир С., Крупник А. Взаємодія влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи/За ред Г. Усатенко. — К.: Фонд «Європа ХХІ», 2008. — 92 с.

280. Феоктистова Е. Н. Вопросы развития социального партнерства между структурами государственной власти и НКО/Е. Н. Феоктистова/Вклад негосударственных некоммерческих организаций в решение социальных проблем в России. Развитие социальных услуг [Сборник статей и материалов «мозгового штурма»]/под ред. Казакова О. Б. — М.: ПРО-НКО, IREX, Институт «Открытое общество», 2003. — С. 57–61.

281. Глубоченко К. О. Функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного механізму/К. О. Глубоченко//Державне будівництво: [Електронне фахове видання]. — 2010. — № 1. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/1/05.pdf>.

282. Discover Human Rights: A Human Rights Approach to Social Justice: Training Manual/Emily Farell and Madeline Lohman. — Minneapolis: The Advocates for Human Rights, 2011. — 197 p.

283. Donnelly J. Nongovernmental organizations and States: Contrasting roles/Jack Donnelly//Human rights In Brief. — W.: Bureau of International information programs U.S. Department of State, 2006, — P. 31–33.

284. Michael S. The Role of NGOs in Human Security/Sarah Michael. The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government Harvard University. — Cambridge: Harvard University, 2002. — 30 p.

285. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-IV//Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.

286. Звіт про функціональний аналіз та оцінку Дарницького РУ ГУМВС України в м.Києві/Ів Лагіллемі, Жан-Поль Льєваль: Проект Twinning TACIS 2007, Україна, UA/2007/РСА/ЖН/10. — Київ, Б. в., Лютий 2009. — 20 с.

287. Сороковський В. Є. Децентралізація в дії: підвищення спроможності громад у наданні послуг: Методичний посібник. — К.: ТОВ РПЦ «Золоті Ворота». — 2009. — 115 с.

288. «Народні дружини» повертаються! [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mia.km.ua/arc/pressrelease/imidj2009.htm>.

289. Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities — A Guide for Practitioners. — Bratislava: United Nations Development Programme, Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006. — 81 с.

290. «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://cba.org.ua/ua/about/about-cba>.

291. Rights-based approach to development [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://en.wikipedia.org/wiki/Rights-based\\_approach\\_to\\_development](http://en.wikipedia.org/wiki/Rights-based_approach_to_development).

292. The UN: Delivering as One on Human Rights [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://hrbaportal.org/?page\\_id=929](http://hrbaportal.org/?page_id=929).

293. Welcome to WaterWiki.net — The Wiki for Water Professionals worldwide [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://waterwiki.net/index.php/Human\\_Rights-Based\\_Approach](http://waterwiki.net/index.php/Human_Rights-Based_Approach).

294. Ткаченко С., Ключев О., Гришин О. Громадянське суспільство на Донеччині // Громадянське суспільство. — 2010. — № 2 (13). — С. 4–11.

295. Головне управління юстиції у Житомирській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ztobljust.gov.ua/structure/Yediniy\\_Reyestr\\_gromadskih\\_formuvan/Reyestr\\_gromadskih\\_organizatsiy/?&s\\_page=1&l=100](http://www.ztobljust.gov.ua/structure/Yediniy_Reyestr_gromadskih_formuvan/Reyestr_gromadskih_organizatsiy/?&s_page=1&l=100).

296. Успішні практики децентралізованого надання послуг: набуваемо, примножуємо та поширюємо позитивний досвід (Фаза I проекту: 2007–2009): Інформаційне видання. — К.: ТОВ РПЦ «Золоті Ворота», 2009. — 64 с.

297. Місцевий розвиток, орієнтований на громаду: Національна програма дій Tacis для України на 2006 р.. — Б. м.: Європейський Союз, ПРООН, 2007. — 27 с.

298. Харківська правозахисна група. РІЧНИЙ ЗВІТ 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?do=print&id=1274891283>.

299. Річний звіт про діяльність Української Гельсінської спілки з прав людини у 2010 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.civicua.org/library/view.html?topic=1591383&folder=4092>.

300. Річний звіт ТО «ТОРО» (Transparency International — Україна) за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/about/annual-reports>.

301. Звіт про діяльність за 1 півріччя 2013 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://vk.com/doc154268065\\_182673819?hash=2f61eaa807ee3e072&dl=39b06be13f2abb81f6](http://vk.com/doc154268065_182673819?hash=2f61eaa807ee3e072&dl=39b06be13f2abb81f6).

302. Полтавська обласна молодіжна громадська організація “Твій Світ”. Звіт 2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.scribd.com/fullscreen/60710012?access\\_key=key-23fxw8cdfm7ol1b7x4zj](http://www.scribd.com/fullscreen/60710012?access_key=key-23fxw8cdfm7ol1b7x4zj).

303. Хрестоматія для некомерческих організацій [Текст] / М. Бутора, Г. Бианки, Л. Бриестенски и др. / Рук. авт. кол. Д. Ондрушек. [Пер. со словацкого]. — Братислава: Partners for Democratic Change, 2003. — 312 с.

304. Дослідження діяльності мереж та коаліцій громадських організацій [Текст]/Р.Чупрін, К.Плоский, А.Борзаковська, О.Копил, С.Гаращенко, Я.Маркевич. — К.: Центр політичної освіти, 2005. — 25 с.

305. La Piana D. Beyond Collaboration. Strategic Restructuring of Nonprofit Organizations [Revised Edition]/David La Piana. — San Francisco: The National Center for Nonprofit Boards (NCNB), 1998. — 25 p.

306. Четвертая всероссийская конференция юридических клиник «Юридические клиники и некоммерческие организации — участники негосударственной системы бесплатной юридической помощи» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://codolc.com/news/read/26/>.

307. Проти ксенофобії та расизму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vk.com/anticseno>.

308. На защите гражданского общества [практическое пособие]/Б.а. — Washington: World Movement for Democracy/ICNL, 2012. — 51 с.

309. Кіндратець О. М. Громадянська активність як умова демократизації суспільства/О. М. Кіндратець//Філософія. Гуманітарний вісник ЗДІА. — 2009. — Випуск 38. — С. 117–125.

310. Правова країна [Текст]/Б.а. — К.: Правова країна, 2011. — 18 с.

311. У Києві офіційно представили Всеукраїнську коаліцію з надання правової допомоги [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravovakrayina.org.ua/2013/09/>.

312. Gray V. Collaborating: finding common ground for multiparty problems [Текст]/Barbara Gray. — Ann Arbor: Jossey-Bass, 1989. — 329 p.

313. Українська Гельсінкська спілка з прав людини: про нас [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.1>.

314. Скорина О. Перспективи діяльності коаліцій і мереж громадських організацій у галузі охорони здоров'я/О.Скорина//Інформаційний вісник «Правова країна». — Травень 2011. — С. 15–21.

315. Фандрайзинг. Вікіпедія: вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/фандрайзинг>.

316. Hyatt J. The Quest for Sustainability/J. Hyatt. — London: The Development School, 2000. — 84 p.

317. Гуменюк В. Чи зробила допомога ЄС громадянське суспільство в Україні дієвим гравцем на стратегічному полі розвитку держави?/Вікторія Гуменюк. — К.: Експертиза закордонних трансформацій, 2011. — 13 с.

318. Ямщикова Л. «Суспільна діяльність» і «грантоїдство»: непримиримі вороги/Людмила Ямщикова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gurt.org.ua/blogs/Людмила\\_Ямщикова/540](http://gurt.org.ua/blogs/Людмила_Ямщикова/540).

319. Светіков О. Що таке «грантоїдство»: приватна думка/Олексій Светіков [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1187266673>.

320. Ізюмський М. Грантоїдство з точки зору маркетингу і моралі/Михайло Ізюмський [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.khp.org/index.php?id=1290075352>.

321. Лист громадської організації «Київський правозахисний альянс» до міжнародного фонду «Відродження» від 29.12.2011. — К., 2012. — 5 с.

322. Вінников О. Організації громадянського суспільства в Україні/Олександр Винников//Громадянське суспільство. — 2011. — № 2 (16). — С. 25–27.

323. Красносільська А. Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті/Анастасія Красносільська//Громадянське суспільство. — 2012. — № 1 (19). — С. 4–6.

324. Іванюк М. Розбудова інститутів громадянського суспільства: як це було/Микола Іванюк//Громадянське суспільство. — 2012. — № 1 (19). — С. 7–9.

325. Лаишева А. Связь с общественностью и взаимодействие со СМИ/Аделя Лаишева/Эффективное руководство и управление НКО [Текст]. — Бишкек: Ассоциация центров поддержки гражданского общества, 2006. — С. 103–125.

326. Администрирование неприбыльной организации (методические рекомендации) [Текст]/Татьяна Дешко, Юлия Ткачук; ред. коллегия: Светлана Куц, Александр Сидоренко. — К.: Международный Альянс по ВИЧ/СПИД в Украине, 2005. — 212 с.



327. Мерсиянова, И. В. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности/И. В. Мерсиянова, Л. И. Якобсон; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. — 172 с.

328. Благодійність за правилами: принципи, основні засади, практичне застосування/Автори-упорядники: А. Гулевська-Черниш, К. Ржевська, Л. Ярошенко — К.: Абетка благодійності, 2013. — 59 с.

329. Чумак А. Л. Етичні кодекси в системі моральної нормотворчості [Текст]/А. Л. Чумак/Матеріали IV Всеукраїнської конференції “Етичні орієнтири третього сектору” (м. Київ, 25–26 січня 2007 року). Випуск 2. — К.: Б. в., 2007. — С. 4.

330. Магльона О. «Вузькі місця» та «камені спотикання» коаліцій та партнерств [Текст]/Олександр Магльона/Матеріали IV Всеукраїнської конференції “Етичні орієнтири третього сектору” (м. Київ, 25–26 січня 2007 року). Випуск 2. — К.: Б. в., 2007. — С. 8–9.

331. Декларація етичних засад Української Гельсінської спілки з прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1238684627>.

332. Етичний кодекс Українського форуму благодійників [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ufb.org.ua/aboutus/vizitna-kartka/etichnij-kodeks.htm>.

333. Декларація етичних засад діяльності організацій громадянського суспільства України: проект для обговорення [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=40727](http://www.civicua.org/main/data?t=2&c=1&q=40727).

334. Кодекс етики організацій громадського суспільства України (проект) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [khrp.org/files/docs/1214468433.doc](http://khrp.org/files/docs/1214468433.doc).

335. Этический кодекс Союза благотворительных организаций России [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sbornet.ru/groups/page-81.htm>.

336. Code of Ethics and Conduct for NGOs [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.wango.org/codeofethics.aspx?page=0>.

337. National Charities Information Bureau Overview [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://greatnonprofits.org/org/national-charities-information-bureau>.

338. Хрестоматія юридичної клінічної освіти [Збірка текстів для читання]: Навчальний посібник/Авт. –укл. А. О.Галай. — Київ: Асоціація юридичних клінік України, 2011. — 418 с.

339. Правила адвокатської етики: затверджені Установчим З'їздом адвокатів України 17.11.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vkdk.org/pravil-advokatskoji-etiki>.

340. Галай А. О. Удосконалення правових основ діяльності невідприємницьких громадських організацій в Україні/Андрій Олександрович Галай//Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2014. — № 11. — С. 98–104.

341. Галай А. О. Взаємодія органів місцевої влади та недержавних організацій як шлях вирішення соціальних проблем громади/Андрій Олександрович Галай//Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. — 2010. — Випуск 8. (№ 934). — Х.: ХНУ ім. В. Н. Каразіна., 2010. — С. 19–23.

342. Галай А. О. Умови взаємодії органів місцевої влади та недержавних організацій у контексті децентралізації влади в Україні/Андрій Олександрович Галай//Підприємництво, господарство і право. — 2011. — № 7. — С. 30–34.

343. Галай А. О. Теоретичні засади взаємодії інститутів держави і громадянського суспільства (у контексті протидії насильству у сім'ї)/А. О. Галай, Н. Б. Шамрук//Митна справа. — 2012. — № 2. — С. 123–129.

344. Галай А. О. Зміст та форми взаємодії громадських організацій з державними інститутами/Андрій Олександрович Галай//Право та управління. — 2012. — № 3. — С. 87–98.

345. Захаров Є. Про деякі нові риси правозахисного руху в Україні/Євген Захаров [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.patriotizm.org/?p=6252>.

346. Лінник М. А. Значення громадських правозахисних організацій в розбудові правової держави, підвищенні рівня правосвідомості громадян/М. А. Лінник/Збірник матеріалів науково-практичної конференції «Верховенство права: історія, теорія, практика» (22.12.2010 року, КНУ ім. Т. Г. Шевченка). — К.: КНУ ім. Т. Г. Шевченка, 2010. — С. 42–45.

347. Темех І. Т. Суспільно-правова природа правозахисних громадських організацій/Ігор Теодозійович Темех//Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. Збірник наукових статей. — 2009. — Випуск XXI. — С. 83–88.

348. Глуховський А. Діяльність правозахисних організацій в Україні/Андрій Глуховський [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://management.lviv.ua/ua/resources/library/analitichni\\_oglyadi.html](http://management.lviv.ua/ua/resources/library/analitichni_oglyadi.html)

349. Довідник українських організацій, які працюють в сфері захисту прав людини та громадських інтересів [Текст]. — Луганськ: Правозахисний центр «Поступ», 2011. — 97 с.

350. Половченя А. Б. Недержавні невідприємницькі правозахисні організації: політико-правовий аспект/Алла Борисівна Половченя//Проблеми політичної науки. — 2005. — Вип. 31, т. 44. — С. 171–175.

351. Правозахисні та жіночі організації в Україні: сучасний стан, проблеми діяльності та перспективи розвитку [Текст]: результати дослідж./[Калашник О. та ін.]; Міжнар. жін. правозахис. центр «Ла Страда-Україна». — К.: [б. в.], 2009. — 32 с.

352. База даних НУО [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.civicua.org/orgs/index.html>.

353. Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини/Харківська правозахисна група [друге видання]. — Харків: Права людини, 2009. — 72 с.

354. Захаров Є. Що таке правозахист? Завдання, функції, права і принципи діяльності правозахисних організацій/Євген Захаров [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n21/texts/zakharov.htm>.

355. Загальний коментар Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав № 10 від 14 грудня 1998 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/af81bf2fed39cec1802566d50052f53b?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/af81bf2fed39cec1802566d50052f53b?Opendocument).

356. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI//Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 51. — Ст. 577.

357. Правозахисні та жіночі організації в Україні: сучасний стан, проблеми діяльності та перспективи розвитку [Текст]: ре-

зультати дослідж./[Калашник О. та ін.]; Міжнар. жін. правозахис. центр «Ла Страда-Україна». — К.: [б. в.], 2009. — 32 с.

358. Темех І. Т. Юридичний статус громадських правозахисних організацій в Україні: проблеми та можливості вдосконалення/Ігор Теодозійович Темех//Вісник Львів. ун-ту. Серія юридична. — 2006. — Вип. 42. — С. 10–18.

359. Закон України «Про безоплатну правову допомогу»: основні положення та підходи до впровадження: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 09.04.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0008323-12>.

360. Реєстр юридичних клінік України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://vk.com/topic-50279730\\_27886247](http://vk.com/topic-50279730_27886247).

361. Галай А. О. Способи залучення організацій громадянського суспільства до до реалізації прав пацієнтів в Україні//Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — 2011. — № 51. — С. 26–32.

362. Харківська правозахисна група [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?r=1.1>.

363. Статут Всеукраїнської асоціації громадських організацій «Українська Гельсінська спілка з прав людини» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1130864777>

364. Статут громадської організації “Правозахисна організація “Права людини” [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.prava-lyudyny.org/index.php/about/statut.html>.

365. Статут місцевої громадської організації «Правозахисне агентство незалежних розслідувань, акцій та експертиз «Академія К.Д.Б.» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://gromada-lv.at.ua/index/statutpravozakhisnogo-agentstva-nezaleznykh-rozsliduvan-akcij-ta-ekspertiz-akademija-kdbquot/0-89>.

366. Громадські розслідування в Україні: міжнародний досвід у національному контексті. Науково-практичне видання/За заг. ред. Мартиненка О. А. — Київ: [Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів], 2012. — 30 с.

367. Громадські розслідування в Україні: міжнародний досвід у національному контексті. Науково-практичне видання/За заг. ред. Мартиненка О. А. — Київ: [Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів], 2012. — 30 с.

368. Нарушения прав человека в России: общественные расследования: сб. докладов за 2006 год/[сост. Н. А. Таганкина]. — М.: Московская Хельсинкская группа, 2007. — 392 с.

369. Рекомендации по проведению общественного расследования [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://taktaktak.org/investigations/rules>.

370. Громадська рада при Міністерстві внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу:.

371. Громадська рада при УМВС України в Івано-Франківській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://umvs.if.ua/dynamo.html>.

372. Громадська рада при УМВС України у Волинській області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.police.gov.ua/rada.php>.

373. З'їзд ЮК України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://vk.com/topic-42587887\\_27265955](http://vk.com/topic-42587887_27265955).

374. Юридична клініка «Pro bono» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.oa.edu.ua/ua/studentbody/student\\_organizations/probono](http://www.oa.edu.ua/ua/studentbody/student_organizations/probono).

375. Співпраця з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями/Офіційний сайт юридичної клініки «Захисник» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://lawhelp.dli.donetsk.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=74](http://lawhelp.dli.donetsk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=74).

376. Громадська рада при УМВС України у Дніпропетровській обл. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.umvs.dp.ua/public\\_council](http://www.umvs.dp.ua/public_council).

377. Громадській моніторинг міліції: невтішні результати [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.yurincom.com/ua/analytical\\_information/?id=12049](http://www.yurincom.com/ua/analytical_information/?id=12049).

378. Звіт про роботу Кіровоградської обласної спостережної комісії у 2012 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.kr-admin.gov.ua/Anons/Ua/osk/04031301.pdf](http://www.kr-admin.gov.ua/Anons/Ua/osk/04031301.pdf).

379. Наглядові комісії мають вийти із підпілля та йти до за-суджених [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.civicua.org/news/view.html?q=1840946>.

380. Інформаційний портал «Права людини в Україні» [Елек-тронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1009134383>.

381. Правова країна [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravovakrayina.org.ua>.

382. Асоціація юридичних клінік України [Електро-нний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.legalclinics.org.ua/forum2/index.php>.

383. Комплексне дослідження стану прав людини в Украї-ні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?r=1.6.14>.

384. Єдиний простір спостережних комісій України [Електро-нний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sposterejni.ru/zviti.html>.

385. Юридична клініка НАВС [Електронний ресурс]. — Ре-жим доступу: [http://vk.com/street\\_law\\_clinic\\_navs](http://vk.com/street_law_clinic_navs).

386. Всеукраїнська моніторингова кампанія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://cpsa.org.ua/organizatsija\\_dostupu\\_do\\_publichnoji\\_informatsiji](http://cpsa.org.ua/organizatsija_dostupu_do_publichnoji_informatsiji).

387. ОПОРА запрошує громадські організації долучити-ся до щорічного вимірювання індексу публічності місцево-го самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://opora.lviv.ua/?p=2720>.

388. Українська Гельсінська спілка з прав людини засно-вує щорічну антипремію за найбрутальніші порушення прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1163537392>.

389. Кампанії проти катувань [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?r=1.13>.

390. Правозахисні та жіночі організації в Україні: сучасний стан, проблеми діяльності та перспективи розвитку/О. Калашник та ін.//Соціальна робота в Україні: теорія і практика. — 2010. — № 1–2. — С. 215–223.

391. Всеукраїнський тиждень права [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.krmj.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=12&Itemid=40](http://www.krmj.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=40).

392. Міжнародне товариство прав людини [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.igfm.org.ua/stor-nka/pro-organ-zats-yu>.

393. Довідник українських організацій які працюють в сфері захисту прав людини та громадських інтересів/упорядник: Олександр Дворецька. — Луганськ: Правозахисний центр «Поступ». ВАТ «Луганськдрук», 2011. — 97 с.

394. Галай А. О. Способи залучення організацій громадянського суспільства до до реалізації прав пацієнтів в Україні//Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — 2011. — № 51. — С. 26–32.

395. Оцінка ефективності національних інституцій з прав людини/Харківська правозахисна група [друге видання]. — Харків: Права людини, 2009. — 72 с.

396. Технологии работы правозащитных организаций [Текст]/Антон Бурков, Татьяна Бурмистрова, Алексей Козлов, Марина Литвинович [и др.]: практическое пособие. — Новосибирск — Воронеж — Москва: Программа “Я вправе”, 2012. — 307 с.

397. Інструментарій впливу громадських рад на процес реалізації державної політики на місцевому рівні/упор. Валентин Григоренко, Володимир Дорош, Олексій Колесников: [навчальний посібник]. — Чернівці: Буковинська фундація підтримки регуляторної реформи в Україні, 2011. — 160 с.

398. Словник іншомовних соціокультурних термінів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/39/53404/260843.html>.

399. Методичний посібник «Організації та проведення громадського моніторингу ефективності податкової реформи для місцевих громад» [Текст]/кол. авторів за загальною редакцією Володимира Петровича Удовиченка, Сергія Георгійовича Дриги [Методичний посібник]. — Славутич: МГО «Лабораторія малого бізнесу», 2012. — 64 с.

400. Бондаренко Б. В. та ін. Загальнонаціональний звіт за результатами громадського моніторингу дій органів дер-

жавної влади та місцевого самоврядування щодо існуючих практик виділення земель під забудову у населених пунктах у 2008 р. [Текст]/Б. В. Бондаренко, Ю. В. Ращупкіна, В. М. Філіповський, В. В. Щербаченко. — Луганськ: Видавець ПП Рассоха О. Л., 2009. — 112 с.

401. Розпочала роботу Міжвідомча робоча група МОНУ, МЮУ, МФВ та АЮКУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.irf.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4962:irf-news-uk-2771&catid=20:news-law&Itemid=489](http://www.irf.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4962:irf-news-uk-2771&catid=20:news-law&Itemid=489).

402. Засідання Міжвідомчої робочої групи з питань вдосконалення та гармонізації нормативно-правової бази юридичної клінічної програми (друге скликання) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://pravovakrayina.org.ua/partner\\_news](http://pravovakrayina.org.ua/partner_news).

403. Дослідження існуючого досвіду та законодавства України у сфері фінансування громадських організацій органами державної влади, органами місцевого самоврядування та приватним сектором/ОБСЄ, ГО «Інститут сільського розвитку». — К: ОБСЄ, 2011. — 112 с.

404. Інклюзивна освіта в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: резюме аналітичного звіту за результатами комплексного дослідження/ЕРА — європейська дослідницька асоціація. — К.: Європейська дослідницька асоціація, 2012. — 36 с.

405. Шевченко В. В. Застосування анкетного дослідження при вирішенні питань реформування соціальної сфери фізкультури і спорту в регіонах/В. В. Шевченко//Економічний простір. — 2008. — № 18. — С. 186–193.

406. Галай А. О., Стаднік В. В. Організаційна та управлінська модель юридичної клініки в Україні: забезпечення якісного функціонування/А. О. Галай, В. В. Стаднік: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2005. — 280 с.

407. Методичний посібник «Організації та проведення громадського моніторингу ефективності податкової реформи для місцевих громад» [Текст]/кол. авторів за загальною редакцією Володимира Петровича Удовиченка, Сергія Георгійовича Дриги [Методичний посібник]. — Славутич: МГО «Лабораторія малого бізнесу», 2012. — 64 с.

408. Проект ЄС «Права жінок та дітей в Україні — Комунікаційний компонент» [Електронний ресурс]. — Режим доступу:



<http://mrc.net.ua/society/678-proekt-yes-prava-zhinok-ta-ditej-v-ukrayini-komunikacijnij-komponent.html>.

409. Харківська правозахисна група [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://khp.org/index.php?r=1.1>.

410. Громадянська мережа «ОПОРА» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

411. Громадська організація М'АРТ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=1149853681>.

412. Громадська організація Центр «Моніторинг» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://b2.btoday.com.ua/id/2557321>.

413. Громадська організація «Центр «Соціальний моніторинг» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://b2.btoday.com.ua/id/2586104>.

414. Східноукраїнський центр громадських ініціатив [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://gurt.org.ua/partnerships/14537>.

415. Інформаційно-аналітична діяльність [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.civic.ua/orgs/activities.html>.

416. Практичний досвід проведення громадського моніторингу реалізації стратегічних планів розвитку громад [Текст]/кол. авторів за загальною редакцією Кашевського В. В.: [Практичний посібник]. — Рівне: Видавець ФОП Ляшук А. В., 2008. — 43 с.

417. Державна політика розвитку громадянського суспільства: моніторинг ефективності. Європейський досвід [Текст]/[б. а.]. — К.: ПРООН, 2011. — 97 с.

418. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР//Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1995. — № 9. — Ст. 56.

419. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-П//Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 1992. — № 48. — Ст. 650.

420. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI//Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.

421. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI//Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 40. — Ст. 404.

422. Енциклопедичний словник з державного управління/укл. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

423. Сприяння організації та проведенню громадської експертизи: організаційно-правовий аспект: наук. розробка/авт. кол. І. І. Хожило, О. В. Літвінов, О. В. Тинкован та ін.; за заг. ред. І. І. Хожило. — К.: НАДУ, 2011. — 40 с.

424. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: організація та проведення: практичний посібник/О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. — Дніпропетровськ: Моноліт, 2010. — 180 с.

425. Урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/civex/lst/7](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/lst/7).

426. Електронний реєстр громадських експертиз [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.ngoexpert.in.ua/el\\_reestr\\_expertiz](http://www.ngoexpert.in.ua/el_reestr_expertiz).

427. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком/М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: [Агентство «Україна»], 2010. — 96 с.

428. Кодекс адміністративного судочинства. Тиха революція.../Олександра Примаченко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/LAW/kodeks\\_administrativnogo\\_sudochinstva\\_tiha\\_revolyutsiya.html](http://gazeta.dt.ua/LAW/kodeks_administrativnogo_sudochinstva_tiha_revolyutsiya.html).

429. Адвокатування проекту закону про громадські об'єднання [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gromzakon.org.ua/?page\\_id=17](http://gromzakon.org.ua/?page_id=17).

430. Лациба М. В. Новий закон про благодійництво. Зроби свій внесок!/Максим Лациба, Олександр Вінніков; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: [Агентство «Україна»], 2010. — 20 с.

431. Схвалено проект Закону про прокуратуру [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua/2>

011-07-05-15-26-55/2011-07-22-11-19-37/836-skhvaleno-proekt-zakonu-pro-prokuraturu.html.

432. Харківські науковці та природоохоронці громадських організацій розробили критерії безпеки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.zfront.org/kriteriji\\_bezp](http://www.zfront.org/kriteriji_bezp).

433. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41880](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41880).

434. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник/О. І. Осауленко. — К.: Істина, 2007. — 336 с.

435. Суценок В. Окремі проблеми верховенства права в сучасній Україні//Українська правда/В. Суценок. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2011/02/1/5864410>.

436. Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права: Учебник/А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев. — М.: Изд-во Эксмо, 2005. — 832 с.

437. Правове виховання в сучасній Україні: монографія/[А. П. Гетьман, Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян та ін.]; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, О. Г. Данильяна. — Х.: Право, 2010. — 368 с.

438. Правова культура в умовах становлення громадянського суспільства: Монографія/[За ред. проф. Ю. П. Битяка та доц. І. В. Яковюка]. — Х.: Право, 2007. — 248 с.

439. Положення про Міністерство юстиції України: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

440. Субтельний О. Україна Історія. — К.: Либідь, 1991. — 360 с.

441. Юридична енциклопедія. — Т. 5. — Київ: Видання «Юридична енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2003. — 734 с.

442. Положення про Всеукраїнську міжвідомчу координаційно-методичну раду з правової освіти населення: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 травня

1995 року № 366 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

443. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. Под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалов. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 1998. — 570 с.

444. Теория государства и права/Под ред. С. С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1985. — 480 с.

445. Who We Are: Street law, Inc [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.streetlaw.org/en/program.2.aspx>.

446. Галай А. О., Стаднік В. В., Іваніщ Я. В. Інтерактивні методики викладання у правопросвітній діяльності: тренінговий комплекс: навчально-методичний посібник/[А. О. Галай, В. В. Стаднік, Я. В. Іваніщ]; за ред. А. О. Галай. — [Вид. 2-ге, виправлене і доповнене]. — К.: Атіка, 2007. — 155 с.

447. Хрестоматія юридичної клінічної освіти: Збірка текстів для читання: Навчальний посібник/[Авт. —укл. А. О. Галай]. — Київ: Асоціація юридичних клінік України, 2010. — 418 с.

448. Басай В. Д., Король В. В. Курс практичного права: навчально-методичний посібник/В. Д. Басай, В. В. Король. — Івано-Франківськ: ТзОВ «Галицька друкарня», 2003. — 164 с.

449. Практичне право: навчальний посібник [для студентів юридичних ВНЗ]/[за ред. М. В. Удода]. — Варшава: PSEP, 2003. — 245 с.

450. Ти і міліція: Посібник [для працівників правоохоронних органів і вчителів]/[за ред. О. І. Пометун]. — К.: АПН, 2004. — 57 с.

451. Практичне право: протидія насильству: Навчально-методичний посібник/[О. Ф. Штанько, А. О. Галай, В. В. Стаднік та ін.]; за заг. ред. О. Ф. Штанька. — К.: Атіка, 2004. — 272 с.

452. Практичне право: права пацієнтів (інтерактивний курс медичного права): навч. посіб.//[Галай В. О., Гречанюк С. К., Сеньюта І. Я. та ін.]; за ред. С. Г. Стеценка та А. О. Галай. — К.: КНТ, 2009. — 224 с.

453. Практичне право: на попередження ксенофобії: Навч. посіб./[Галай А. О., Галай В. О., Мосюк М. М., Пипченко Б. Ю., Скороходько К. В.]; за ред. Галай А. О. — К.: КНТ, 2011. — 200 с.

454. Проект Типового положення про юридичну клініку Національної академії внутрішніх справ/А. О. Галай. — К.: НАВС, 2014. — 24 с.

455. Галай А. О. Удосконалення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку/Андрій Олександрович Галай//Науковий вісник КНУВС. — 2008. — № 2. — С. 99–105.

456. Галай А. О. Способи залучення організацій громадянського суспільства до реалізації прав пацієнтів в Україні/Андрій Олександрович Галай//Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — 2011. — № 51. — С. 26–32.

457. Галай А. О. Практичне право як новаційна форма правового виховання української молоді/Андрій Олександрович Галай//Публічне право. — 2011. — № 4. — С. 264–271.

458. Galai A. O. Experience of legal scientific expertise of Ukrainian public organizations/Andrii Oleksandrovitch Galai//Europ ische Fachhochschule: European Applied Sciences. — № 2 2013 (January) Volume 2. — S. 206–208.

459. Галай А. Негосударственные правозащитные организации как элемент механизма защиты прав человека в Украине/Андрей Александрович Галай//Закон и жизнь (Молдова). — 2013. — № 9/2 (261). — С. 108–111.

460. Galai A. Arten und T igtigkeitsspektrum ukrainischer Menschenrechtsorganisationen/Andrej Galai//Recht der Osteurop ischen Staaten; ReOS 02/14. — 2014. — № 2. — S. 91–103.

461. Мережа юридичних клінік України: ретроспективи та перспективи/авт. — укл. М. В. Дулеба. — Київ: МФ «Відродження», 2006. — 296 с.

462. История появления юридических клиник в России/Сайт «Медиатор» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/istoriya\\_poyavleniya\\_yuridicheskikh\\_klinik\\_v\\_rossii/](http://mosmediator.narod.ru/publikatsii/istoriya_poyavleniya_yuridicheskikh_klinik_v_rossii/).

463. Организация и управление в юридической клинике: опыт практической деятельности в современной России/отв. ред. Л. А. Воскобитова, Л. П. Михайлова, Е. С. Шугрина [Учеб. пособие]. — М.: Дело, 2003. — 304 с.

464. Мейер Д. И. О значенні практики в системі сучасного юридического образования. — Казань: Изд. Казанского университета, 1855. — 51 с.

465. Люблинский А. О «юридических клиниках»/Александр Исаакович Люблинский//Журнал Министерства юстиции. — 1901. — № 1. Январь — № 2. Февраль. — С. 175–181.

466. Шевченко А. Історія виникнення юридичних клінік/Анна Шевченко/Хрестоматія юридичної клінічної освіти: Збірка текстів для читання: Навчальний посібник/Авт. —укл. А. О. Галай. — Київ: Асоціація юридичних клінік України, 2010. — 418 с.

467. Лоджук М. Юридична клініка: від ідей професора Георга Фроммгольда до їх реалізації в сучасній Україні/М. Лоджук//Юридичний вісник. — 2011. — № 4. — С. 143–147.

468. Сушицька Н. В. Юридична клініка. Курс лекцій [Текст]: навч. посіб. для студентів ВНЗ. — К.: Університет «Україна», 2008. — 424 с.

469. Юридична клініка/Вікіпедія — вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

470. Дубчак Н. С. Юридичні клініки в системі захисту прав і свобод людини і громадянина/Наталія Сергіївна Дубчак/Дис... к. ю. н. за спеціальністю 12.00.01. — К.: Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, 2012. — 180 с.

471. Галай А. Юридична клініка як організація громадянського суспільства: доведення від протилежного//Право України. — 2007. — № 11. — С. 114–118.

472. Галай А. Михальченко М. Ю. Юридична Клініка як форма активізації практичної підготовки пенітенціарного персоналу//Аспект. Інформаційний бюлетень. — 2002. — № 2 (7). — С. 26–28.

473. Стандарти юридичних клінік України: прийняті Асоціацією юридичних клінік України 16 листопада 2003 року, із змінами та доповненнями від 25 липня 2005 року. — Остріг: АЮКУ, 2005. — 12 с.

474. Теорія держави та права. Навчальний посібник/Р. А. Ромашов, Н. М. Пархоменко, С. М. Легуша, Г. Н. Муртазаєва/за заг. ред. проф. Р. А. Ромашова. — К.: КЮІ МВС, 2005. — 131 с.

475. Положення про волонтерську діяльність у сфері надання соціальних послуг: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1895 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.

476. Галай А. О., Стаднік В. В. Організаційна та управлінська модель юридичної клініки в Україні: забезпечення якісного функціонування: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2005. — 280 с.

477. Ведерніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: Навч. посібн. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 336 с.

478. Положення про навчально-тренінговий центр юридичної клінічної освіти (юридичну клініку) Національної академії внутрішніх справ: затверджене розпорядженням начальника інституту від 11.11.2011 року № 74. — К.: НАВС, 2011. — 16 с.

479. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17/print1331847590612166>.

480. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо визначення статусу юридичних клінік як суб'єктів надання безоплатної первинної та вторинної правової допомоги) № 5199-VI від 06.09.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=41880](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41880).

481. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» (щодо юридичних клінік) № 9525 від 02.12.2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?pf3516=9525&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?pf3516=9525&skl=7).

482. Галай А. Юридична клініка як організація громадянського суспільства: доведення від протилежного//Право України. — 2007. — № 11. — С. 114–118.

483. Юридична дидактика: [посібник з викладання права та юридичних дисциплін]/В. С. Бігун, А. О. Галай, Н. М. Крестовська, М. В. Савчин, І. Я. Сенюта, В. М. Сотниченко, Р. О. Стефанчук, С. Г. Стеценко, Н. М. Ярмиш/за ред. Р. О. Стефанчука. — К.: СПД Юсип'юк В. Д., 2009. — 191 с.

484. Галай А. О., Стаднік В. В. “Юридична клініка” в Київському інституті внутрішніх справ//Проблеми пенітенціарної теорії та практики. Бюлетень КІВС. — 2000. — № 5. — С. 222–225.

485. Галай А. О., Іваніщ Я. В. Педагогічна характеристика юридичної клінічної освіти//Другі юридичні читання: Збірник матеріалів Всеукраїнської наукової конференції 18 травня 2005. — К.: НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2005. — С. 689–692.

486. Галай А. Шляхи впровадження курсу юридичної клінічної освіти в навчальний процес ВНЗ України/А. Галай//Право України. — 2009. — № 1. — С. 16–22.

487. Основи юридичної клінічної практики: Навчально-методичний посібник/М. В. Савчин, М. В. Менджул, В. В. Навроцький — Ужгород: Вид-во О. Гаркуші, 2007. — 180 с.

488. Галай А. О., Іваніщ Я. В., Стаднік В. В. Основи юридичної клінічної практики: Навчально-методичний посібник/За ред. А. О. Галай. — К.: Атіка, 2007. — 204 с.

489. “Юридичні клініки” в Україні: роль, завдання та організаційно-правові засади: Посібник/за ред. М. В. Дулеби. — К.: МП «Леся», 2003. — 120 с.

490. Галай А. 12 тез про впровадження практики студентів у юридичній клініці/А. Галай/Правоосвітницька діяльність юридичних клінік на базі ВНЗ: Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених/За заг. ред. Соколенко О. Л. — Дніпропетровськ: ДНУ ім. Олеся Гончара, 2009. — С. 8–12.

491. Положення про проведення практики студентів вищих навчальних закладів України: затверджене наказом Міністерства освіти України № 93 від 8.04.1993 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

492. Розенфельд Н. Підвищення ефективності проходження виробничої практики студентами юридичних факультетів ВНЗ за рахунок організації проведення практики на базі юридичних клінік//Університетські наукові записки. Хмельницький університет управління та права. — 2007. — № 2 (22). — С. 456–460.

493. Галай А. А. Организация практики студентов в юридической клинике как формы практического обучения в Вузe (украинские реалии и перспективы)/А. А. Галай//Актуальные вопросы теории и практики развития клинического юридического обра-



зовання: материалы II международной науч. –практ. конференции — отв. ред. И.Г.Смирнова, Л.А.Тетерина. — Иркутск: Изд. БГУЭП, 2009. — С. 16–20.

494. Норми часу для планування і обліку навчальної роботи та переліків основних видів методичної, наукової й організаційної роботи педагогічних і науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів: Затверджені наказом Міністерства освіти і науки України від 07.08.2002 № 450 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

495. Практика студентов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.lawclinic.ru/hotnews.phtml?p=1&t=269](http://www.lawclinic.ru/hotnews.phtml?p=1&t=269).

496. Про розвиток юридичних клінік у Національній академії внутрішніх справ: наказ Національної академії внутрішніх справ № 454 від 15.06.2011 року. — К.: НАВС, 2011. — 6 с.

497. Стандарти діяльності юридичних клінік України: прийняті на З'їзді Асоціації юридичних клінік України 19.06.2014. — К.: АЮКУ, 2014. — 12 с.

498. Галай А. О. Основні навчальні компоненти юридичної клінічної освіти: шляхи впровадження клінічного спецкурсу та практики студентів у навчальний процес вищих навчальних закладів в Україні/А. О. Галай. Навчальний посібник. — К.: КНТ, 2009. — 96 с.

499. Амджанін Л. М. Юридичні клініки в Україні: сучасний стан, діяльність та перспективи розвитку (за даними дослідження)/Л. М. Амджанін. — К.: БФ «Інтелектуальна перспектива», 2009. — 189 с.

500. Саймон Г. А. Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції/Г. А. Саймон: Пер. з англ. вид. — К.: АртЕк, 2001. — 375 с.

501. Уотлинг Б. Контрольные вопросы для проведения оценки деятельности персонала/Б. Уотлинг: пер. с англ. — Днепропетровск: Баланс-Клуб, 2002. — 160 с.

502. Управление человеческими ресурсами: опыт индустриально-развитых стран. Учебное пособие/П. В. Журавлев, Ю. Г. Одегов, Н. А. Волгин. — М.: Экзамен, 2002. — 447 с.

503. Робинс С. П., Коултер М. Менеджмент/С. П. Робинс, М. Коултер, 6-е издание: пер. с англ.. — М.: Изд. дом «Вильямс», 2002. — 880 с.

504. Администрирование неприбыльной организации (методические рекомендации)/сост. Т. Дешко, Ю. Ткачук; ред. кол. С. Куц, А. Сидоренко. — К.: Межд. Альянс по ВИЧ/СПИД в Украине, 2005. — 212 с.

505. Галай А. Концепція пенітенціарної діяльності в Україні: правовий аспект//Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення: Матеріали науково-практичної конференції. 30 січня 2003 р., м. Київ/За ред. Н. Б. Болотіної. — К.: МП “Леся”, 2003. — С. 148–155.

506. Янчук А. Карьерный рост: за и против/А. Янчук//Юридическая практика. — № 20. — 18.05.2004. — С. 6.

507. Настоящий юрист старается не доводить дело до суда//Юридическая практика. — № 20. — 18.05.2004. — С. 9, 11.

508. Моделирование деятельности специалиста на основе комплексного исследования/Е. Э. Смирнова, О. К. Крокинская, Л. А. Скабовская и др.; Под ред. Е. Э. Смирновой. — Л.: Изд. Изд. Ленингр. гос. унив., 1984. — 176 с.

509. Смирнова Е. Э. Пути формирования модели специалиста с высшим образованием/Е. Э. Смирнова. — Л.: Изд. Ленингр. унив., 1977. — 136 с.

510. Менеджмент у державному управлінні: Навчальний посібник/Укл.: В. П. Петков, О. О. Соломенчук, С. В. Петков — Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2001. — 303 с.

511. Щекин, Г. В.. Теория кадровой политики [Текст]: монография/Г. В. Щекин. — К.: МАУП, 1997. — 176 с.

512. Карташов С. А., Одегов Ю. Г., Кокорев И. А. Рекрутинг: найм персонала. Учебное пособие/Под ред. Ю. Г. Одегова. — М.: Изд. «Экзамен», 2002. — 320 с.

513. Чижов Н. А. Кадровые техноолгии/Н. А. Чижов. — М.: Изд. «Экзамен», 2000. — 352 с.

514. Дулеба М. В. Діяльність “юридичних клінік” в Україні: шляхи розвитку та вдосконалення. Науково-практичний посібник. — К.: Атіка, 2004. — 157 с.

515. Захарьина М. Наставничество как элемент системы развития персонала в компании/М. Захарьина//Менеджер по персоналу. — 2010. — № 7. — С. 24–32.

516. Бондаренко Н. Организация наставничества как бизнес-процесса/Надежда Бондаренко//Kadrovik.ru. — 2008. — № 7. — С. 14–19.

517. Кравчук В. Кадровое ядро коллектива/В.Кравчук//Персонал. — 2001. — № 1. — С. 10–16.

518. Обучение в юридической клинике (правовые основы, методики, юридическая техника и практикум)/С.А.Балашенко [и др.]; под общ. ред. С.А.Балашенко. — Минск: ГИУСТ БГУ, 2008. — 408 с.

519. Галай А. А. Стандартизация юридических клиник как путь повышения качества их деятельности/Андрей Александрович Галай//Сборник статей Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы реализации прав граждан». — г. Подольск, 20.04.2010. — Подольск: ОК «Среднерусский университет», 2010. — с. 12–14.

520. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика [Текст]: підручник/Пер. з англ. В.Шульга. — К.: Основи, 2000. — 190 с.

521. Мейер В. Д. Приватна юридична практика. — Вашингтон: Американська асоціація юристів (СЕЕЛІ), 1994. — 54 с.

522. Галай А. О., Стадник В. В. “Юридична клініка” в Київському інституті внутрішніх справ/А.О.Галай, В.В.Стадник//Проблеми пенітенціарної теорії та практики. Бюлетень КІВС. — 2000. — № 5. — С. 222–225.

523. Галай А. О. Підбір персоналу юридичної клініки як технологія кадрового менеджменту/Андрій Олександрович Галай//Проблеми пенітенціарної теорії та практики. Бюлетень КІВС. — 2004. — № 9. — С. 486–494.

524. Галай А. Юридична клініка як організація громадянського суспільства: доведення від протилежного/Андрій Олександрович Галай//Право України. — 2007. — № 11. — С. 114–118.

525. Галай А. Шляхи впровадження курсу юридичної клінічної освіти в навчальний процес ВНЗ України/Андрій Олександрович Галай//Право України. — 2009. — № 1. — С. 16–22.

526. Галай А. Юридична клініка як суб’єкт навчально-виховного процесу у середній школі/Андрій Олександрович Галай//Директор школи, ліцею, гімназії. — 2011. — № 1. — С. 84–87.

527. Галай А. О. Юридична клініка як суб’єкт адміністративних правовідносин/Андрій Олександрович Галай//Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2013. — № 4 (138). — С. 66–74.

*Для заміток*

---

*Для заміток*

---

*Для заміток*

---

*Для заміток*

---

Навчальне видання

ГАЛАЙ Андрій Олександрович

**НЕДЕРЖАВНІ ОРГАНІЗАЦІЇ  
ЮРИДИЧНОГО СПРЯМУВАННЯ  
ЯК УЧАСНИКИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Монографія*

Оригінал-макет виготовлено ТОВ «КНТ»  
Відповідальний за випуск Кривенко О. А.  
Комп'ютерне верстання Казьміної Є. І.  
Обкладинка Казьміної Є. І.

Підписано до друку 25.12.2014. Формат 60x84 1/16.  
Папір офсетний. Гарнітура SchoolBookC.  
Друк офсетний. Обл.-видав. арк. 19,42. Умов. друк. арк. 18,06.  
Тираж 300 пр.

**ТОВ «КНТ»**

м. Київ

Тел. (099) 232-40-59; (096) 555-19-80

e-mail: knt2012@ukr.net

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи:

ДК № 581 від 03.08.2001.