

УДК 316.32:323.2(477)

П. Ф. ГУРАЛЬ

Павло Федорович Гураль, доктор юридичних наук, завідувач кафедри Львівського національного університету імені І. Франка

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО І ДЕРЖАВА В УКРАЇНІ: ВЗАЄМОДІЯ І РОЗВИТОК

На даному етапі розвитку особливо важливою для України є проблема налагодження взаємовідносин держави із громадянами та інституціями громадянського суспільства. Йдеться, по-перше, про гарантування державою прийнятих політико-правових, адміністративно-організаційних, фінансових умов для ефективного функціонування інституцій громадянського суспільства; по-друге, про спрямування спільних зусиль державних інституцій та інституцій громадянського суспільства на розв'язання нагальних проблем. Така модель взаємодії повинна забезпечити задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики враховуючи потребу врівноваження національних, групових (корпоративних) та індивідуальних інтересів.

У XX ст., як відзначають вітчизняні дослідники (Антоніна Колодій, Фелікс Рудич), дискурс громадянського суспільства зосереджується навколо таких проблем:

- а) виникнення феномена громадянського суспільства;
- б) місце громадянського суспільства в сучасному світі;
- в) взаємовідносини громадянського суспільства та держави¹.

Саме остання проблема привертає увагу більшості дослідників громадянського суспільства (Е. Арато, Ю. Габермаса, Дж. Коен, С. Зассен, Р. Патнема, Н. Розенблом, Ф. Фукуями). Особливо цікавими є думки відомого австралійського дослідника Джона Кіна (John Keane). Вчений пропонує розглядати громадянське суспільство крізь призму таких понять, як влада, власність, насильство, політика, публічна сфера та демократія. Найважливішим підходом його праці «Громадянське суспільства: старі образи, нове бачення» («Civil Society: Old Images, New Visions», 1998 р.) є переосмислення демократії у контексті змін наприкінці XX ст. у країнах Центральної та Східної Європи.

Основною метою статті є спроба обґрунтувати ефективність взаємодії громадянського суспільства та держави в Україні, а також проведення соціального діалогу між ними на підставі успішного світового досвіду.

Вже у XIX ст. у політико-правовій думці відбулося розрізнення понять «громадянське суспільство» та «державна», а відтак сформувалися різні підходи до проблеми їх взаємовідносин. В Європі в основному розвивався «державоцентричний» напрям, а в Північній Америці – «партнерський». Пізніше це призвело до того, що в західному світі склалися різні способи інтеракції між громадянським суспільством та державою: корпоратизм у Європі та плюралізм – в Америці.

Криза, а згодом і падіння комуністичних режимів не лише актуалізували суспільний інтерес до демократії і підштовхнули дискусії щодо вибору напрямку почуття, адже «спільне відчуття національної ідентичності є дуже важливим для формування та змінення активного, впевненого в собі громадянського суспільства»².

Для молодшої української демократії важливою є ідея Дж. Кіна про необхідність паралельного розвитку інститутів громадянського суспільства і держави. «Демократія завжди є складним, постійно наростаючим процесом пропорційного поділу влади і громадянського контролю за її використанням у рамках політики, яка здійснюється у двох інституційно відмінних, але постійно поєднаних сферах громадянського суспільства та державних інституцій»³.

Американський дослідник Ларрі Даймонд (Larry Diamond) розглядає громадянське суспільство як важливу умову демократії і необхідний чинник демократичних змін та консолідацій. «Консолідація – це процес, завдяки якому демократія отримує таку широку і надійну легітимність у громадян, що ймовірність її зни-

щення стає дуже низькою»⁴. Л. Даймонд відзначає, що в процесі консолідації відбуваються зміни в інституційному розвитку та поведінці людей, що нормалізує демократичний політичний процес, робить його передбачуваним. Ця нормалізація вимагає розширення доступу людей до прийняття політичних рішень, розвитку демократичної політичної культури, збільшення кола лідерів, поліпшення їх підготовки та інших функцій, характерних для громадянського суспільства. Однак найбільше в цьому процесі потрібна політична інституціалізація.

Громадянське суспільство є відмінним і автономним не лише від держави та суспільства як такого, а й від партійної системи. «Організації, що входять до громадянського суспільства, можуть утворювати альянси з партіями, однак, якщо вони будуть асимільовані ними, то втраять свою унікальну здатність бути медіаторами та фундаментом демократичної розбудови»⁵. Для здійснення економічних, політичних та соціальних реформ у країнах, що вирішили стати на шлях демократичного розвитку, потрібні не лише політичні партії, а й ефективні державні інститути. Проте, як відзначає Даймонд, «громадянське суспільство може і зобов'язане мати вирішальне значення у побудові консолідованої демократії»⁶.

В Україні розроблена і затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 р. «Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». Ця Стратегія безпосередньо спрямована на створення громадянського суспільства як гарантії: розвитку держави, запровадження громадянського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави⁷.

За роки незалежності Україною зроблені певні кроки до розвитку та зміцнення громадянського суспільства.

Регулювання окремих складових політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, Законами України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організацію роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про соціальні послуги», «Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності» тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21 листопада 2007 р. схвалено «Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства». На реалізацію її положень центральними органами виконавчої влади видано низку нормативно-правових актів. Реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії, Кабінет Міністрів України 3 листопада 2012 р. видав постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затвердив порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку України визначено одним із напрямів її внутрішньої політики відповідно до Закону України № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року. Відповідно до його положень реформування правового середовища для інституціонального розвитку громадянського суспільства має бути спрямоване на запровадження стандартів, передбачених Рекомендацією CM/Rec(2007)14 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про створення та діяльності неурядових організацій» від 10 жовтня 2007 р., а також на імплементацію зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів у сфері прав людини та рішень Європейського суду з прав людини.

У цьому контексті важливо відзначити, що у державах з розвинутою демократією громадянське суспільство завше виступає рівноправним партнером держави у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних і політико-правових завдань.

Організація громадянського суспільства забезпечується:

– наданням якісних та економічно ефективних соціальних послуг, які ані держава, ані комерційні організації не можуть забезпечити самостійно, шляхом вироблення інноваційних підходів до забезпечення таких послуг;

– поширенням благодійництва та надання адресної і оперативної благодійної допомоги;

– неполітичним, тобто без мети здобуття політичної влади, представленням та просуванням інтересів різних груп населення;

– участю громадян в ухваленні рішень і, як результат, забезпечення більшої ефективності цих рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп;

– здійсненням громадського контролю за владою та проведення ефективної боротьби із корупцією⁸.

Проводячи таку діяльність, інституції громадянського суспільства, на думку аналітиків Національного інституту стратегічних досліджень, нейтралізують патерналістські очікування громадян, підтримують та відтворюють демократичну політичну культуру, а також відіграють політичну роль у забезпеченні суспільної стабільності⁹.

Дослідники цього Інституту відзначають, що держави з розвинутою демократією, визначаючи роль громадянського суспільства, системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики у всіх сферах. Це дозволяє, по-перше, звільнити державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення

(у Німеччині залучення громадських організацій дозволяє заощаджувати 30–37 % вартості таких послуг для держави); по-друге, забезпечити імплементацію політичних і публічно-правових рішень, підвищити їхню якість шляхом врахування потреб населення¹⁰.

Аналіз їхніх досліджень показує, що все помітнішим у державах із розвинутою демократією стає економічний ефект від реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства:

- неурядові організації створюють 3–9 % ВВП (5 % у Бельгії, 7,9 % у Канаді);
- у громадянському секторі держав-учасниць Європейського Союзу працевлаштовані від 4,4 % до 14 % працездатного населення (принаймні п'ять осіб із кожних ста);
- у громадянському секторі держав-учасниць Європейського Союзу задіяно у 10 разів більше людей, ніж у легкій промисловості, та у 5 разів більше, ніж у харчовій промисловості;
- у державах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають втричі більше внутрішніх та зовнішніх інвестицій у соціальну сферу, ніж усі державні та комунальні установи соціального спрямування;
- внесок неурядових організацій у ВВП держав-учасниць Європейського Союзу зростає вдвічі швидше, ніж внесок у ВВП підприємств легкої промисловості;
- громадянське суспільство у сукупності – це сьома економіка світу за обсягом ВВП (1,3 трлн умовних одиниць, що дорівнює ВВП Франції або Об'єднаного Королівства);
- громадянське суспільство створило у світі понад 25 млн оплачуваних робочих місць (тоді як найбільша транснаціональна корпорація створює 3,5 млн робочих місць);
- 60 % представників громадянського суспільства (включно з волонтерами) зайняті у наданні послуг, 40 % із них зосереджені у наданні соціальних, медичних та освітніх послуг¹¹.

На даний час в Україні прийняття низки законодавчих актів дозволяє здійснювати розширення правового простору для взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Водночас, з огляду на те, що низку з них прийнято нещодавно, говорити про певну системність та ефективність такої практики взаємодії ще зарано. Україна перебуває в процесі розвитку форм та методів взаємодії в цій сфері, адаптації законодавства до європейських стандартів виконання конкретних зобов'язань.

Серед конкретних форм такої взаємодії органів державної влади та інституцій громадянського суспільства варто виділити такі, як: консультації з громадськістю, участь у спільно створених органах, спільні робочі групи тощо. Також, на загальнодержавному та місцевому рівнях інституції громадянського суспільства використовують доступ до публічної інформації (інформаційні запити), звернення до органів державної влади, участь в громадських слуханнях, проведення громадських експертиз, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проектів (так зване соціальне замовлення).

Закономірним вважаємо процес поступового перебирання громадським сектором частини соціальних та інших функцій, якими перевантажено державні інституції. В умовах обмеженості державних матеріальних ресурсів потенціал громадського і приватного секторів використовується недостатньо та потребує стимулювання. Тому, діяльність органів державної влади має бути зорієнтована на створення режиму сприяння для діяльності інституцій громадянського суспільства: від вирішення питань їх реєстрації, активного використання всіх консультативних механізмів до залучення інституцій громадянського суспільства до виконання соціальних завдань.

Законом України № 2862-VI «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. закладаються можливості для досягнення спільних домовленостей, прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань формування реалізації державної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин.

Поряд із цим навіть у межах, визначених вищезгаданим Законом «соціальний діалог» у контексті узгодження позицій профспілкової сторони, організацій роботодавців, органів державної влади, зокрема з таких ключових питань, як бюджет, тарифи, контроль за дотриманням домовленостей, угод, виконання законодавства, не завжди є результативним передусім через дисбаланс важелів впливу – політичних, фінансово-економічних та інших. На сьогодні фактично обмежено коло учасників соціального діалогу через встановлення цензу репрезентативності для профспілок та організацій роботодавців. Позбавлено можливостей відстоювати інтереси значну частину працюючих громадян, які не потрапили у визначений вищезгаданим Законом формат «соціального діалогу».

Принципово новою формою взаємодії влади та громадськості стають обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці органів влади і структур громадянського суспільства. Завдання таких програм є створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та інституцій громадянського суспільства, їх фінансова підтримка для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед інституцій громадянського суспільства, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників громадських організацій використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо. На даний час в Україні програму сприяння розвитку громадянського суспільства ухвалили та виконують Київська, Сумська, Полтавська, Одеська, Херсонська, Кіровоградська, Вінницькі області¹².

Отже, результативна взаємодія інституцій громадянського суспільства з органами державної влади зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх діяльності.

Аналіз розвитку громадянського суспільства дає всі підстави зробити **висновок**, що ефективності взаємовідносин між органами державної влади та інституціями громадянського суспільства на державному та місцевому рівнях слід очікувати в результаті вирішення наступних актуальних проблем:

1) забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультації структурами громадянського суспільства та формування громадських рад;

2) недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад у якості лобістського інструменту для просування вузько-групових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;

3) посилення відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі інституцій громадянського суспільства, передусім у питаннях доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;

4) покращення ресурсного забезпечення (матеріально-фінансового, кадрового) структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю;

5) підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності, як інституцій громадянського суспільства, так і органів державної влади, а також – правової, політичної, громадянської культури населення.

Тобто, без істотних змін у політичній системі важко очікувати на ефективність взаємодії, довіру з боку структур громадянського суспільства, держави та громадян. А тому, пріоритетами необхідно вважати вдосконалення та закріплення практики системної участі інституцій громадянського суспільства у формуванні державної політики, а також децентралізацію та делегування частини повноважень органів виконавчої влади у «третій сектор» із запровадженням відповідної системи контролю за реалізацією таких повноважень.

¹ Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: Монографія / Кресіна І. О., Скрипнюк О. В., Коваленко А. А., Перечуда Є. В., Стойко О. М., Балан С. А.: за редакцією І. О. Кресіної. К.: Логос, 2007. – С. 89.

² *Кін Дж.* Громадянське суспільство: старі образи, нове бачення. – К., 2000. – С. 87.

³ Там само. – С. 17–18.

⁴ *Diamond L.* Developing Democracy: Toward Consolidation // The Global Resurgence of Democracy. – Baltimore: The John Hopkins University Press: 1999. – P. 237.

⁵ Там само. – С. 230.

⁶ Там само. – С. 239.

⁷ Президент України, Указ, Стратегія, План [...] від 24.03.2012 № 212/2012.

⁸ Доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський та ін. – К.: НІСД. – 2012. – С. 3.

⁹ *Джуга Т.* Політико-культурні чинники громадсько-політичної участі населення України. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/915/>. – Дата доступу: 12.07.2013.

¹⁰ Доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горелов, О. А. Корнієвський та ін. – К.: НІСД. – 2012 – С. 3.

¹¹ Там само. – С. 3–4.

¹² Там само. – С. 28.

Резюме

Гураль П. Ф. Громадянське суспільство і держава в Україні: взаємодія і розвиток.

Статтю присвячено дослідженню громадянського суспільства – суспільства з розвиненими економічними, політичними, духовними та ін. відносинами і зв'язками, яке безпосередньо взаємодіє з державою та її громадянами, і функціонує на засадах демократії, верховенства права, протитяг і стримувань.

Ключові слова: держава, громадянське суспільство, інституції громадянського суспільства, законодавче регулювання, політична інституціоналізація, взаємодія та соціальний діалог.

Резюме

Гураль П. Ф. Гражданское общество и государство в Украине: взаимодействие и развитие.

Статья посвящена исследованию гражданского общества – общества с развитыми экономическими, политическими, духовными и др. отношениями и связями, которое непосредственно взаимодействует с государством и его гражданами, и функционирует на принципах демократии, верховенства права, противовесов и сдерживания.

Ключевые слова: государство, гражданское общество, институты гражданского общества, законодательное регулирование, политическая институционализация, взаимодействие и социальный диалог.

Summary

Hural P. Civil Society and state in Ukraine: cooperation and development.

In this article I concentrate mostly on the civil society issues, keeping in mind that usually it is known to be a society with well-developed economic, political, spiritual, etc. relations and connections, which is cooperating with a state on an everyday basis and functioning on the grounds of democracy, rule of law, check and balances.