

Г. В. Даудова,
к.держ.упр., доц.,
доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Розглянуто проблему взаємодії держави та громадянського суспільства в контексті досвіду європейських країн, визначено форми такої взаємодії, можливість застосування європейського досвіду в Україні.

Ключові слова: держава, громадянське суспільство, взаємодія, європейський досвід.

Незважаючи на велику кількість праць, присвячених даній проблематиці, взаємодія таких соціальних інститутів як держава і громадянське суспільство на теперішній момент все ще досліджена явно недостатньо. Мабуть, основна проблема полягає у відсутності працездатної теоретичної моделі, у рамках якої були б вирішені протиріччя між забюрократизованими діючими у межах владної вертикалі державними інститутами і громадянським суспільством, що функціонує за мережевим принципом.

Причому дана проблема є актуальною не лише для України, що здійснює перехід від авторитаризму до демократії, але і для західних країн із, здавалося б, сталими традиціями громадянського суспільства. Втім, не викликає сумніву, що досвід європейських країн стосовно організації і забезпечення взаємодії громадянського суспільства з державою має більшу історію досягнень і помилок, тому має безперечну цінність для України.

Питання взаємодії громадянського суспільства з державою в європейському контексті розглядаються в працях таких науковців, як Дж. Буханан, З. Кац, И. Кокарев, П. Конрой, Г. Льовенберг, Е. Паін, С. Перегудов, Ю. Рубинский, С. Шонберг та ін.

Мета статті – розглянути європейський досвід взаємодії громадянського суспільства з державою з точки зору його корисності для України.

Незважаючи на діалектичність багатьох аспектів функціонування соціальних інститутів в сучасній Європі, необхідно визнати їх важливу роль у

подоланні тенденції атомізації соціуму, і те, що процес формування громадянського суспільства досить складний, оскільки визначається не директивними рішеннями, а соціальними практиками індивідів.

У свою чергу, людські інтереси такі складні, що говорити про підсумовування або агрегацію їх – це просто використовувати метафору для складного процесу. Механізми для агрегації інтересів не підсумовують, але фактично переформують інтереси, розробляючи нові ідеї через дискусії і спонукаючи деяких індивідів перевизначити свої переваги, вибираючи деякі інтереси за рахунок інших або зводячи різносторонній набір питань до двох альтернатив, за які можна голосувати [6]. Тому механізми колективних рішень не змінюють суму індивідуальних переваг, але дозволяють досягати рішень, навіть тоді, коли може не існувати жодної чіткої згоди.

Якщо громадянин (принципал) конститує державу (агента), доручаючи їй виконання деяких функцій, то одночасно він же підкоряється рішенням держави як гаранта виконання контрактів, стаючи агентом. Це «парадокс підлеглого» [7], коли людина сприймає себе одночасно і учасником процесу управління державою, і суб'єктом, якого змушують дотримувати норми поведінки, які він, можливо, і не вибирав. Держава, яка теоретично являється похідною від індивідуалістичного розрахунку, абсолютно відрізняється від держави, яка виникає як інструмент самого договору, як засіб сприяння і реалізації складного обміну [Там само]. У даному випадку йдеться про громадський договір, у рамках якого європейські держави поступаються частиною своїх повноважень структурам громадянського суспільства, а на заміну ці структури виконують частину важливих функцій по залученню громадян до вирішення суспільно значущих завдань.

У деяких країнах на початкових етапах становлення громадянського суспільства його окремі елементи виконують роль антиінститутів розвитку. Вони перетворюються на потужні громадські коаліції, що займаються розподілом значних державних ресурсів, якщо їм вдається за рахунок державних же джерел впливати на державні рішення й існувати на стику держави і

громадянського суспільства. Нобелівський лауреат Дж. Бьюкенен писав в 1986 році, що існування такого роду антиструктур призводить до драматичних наслідків, коли в певний період часу розподільні коаліції штучно гальмують розвиток, використовуючи свій громадський статус. У інституціональній економіці це називається «британською хворобою» або «червоним склерозом».

Хоча конструкт «громадянське суспільство» (як це було показано в першому розділі дисертаційного дослідження) існує не одне століття, проте, в сучасному вигляді відповідні соціальні структури в європейських країнах з'явилися в другій половині ХХ ст. Це досить яскраво можна проілюструвати на прикладах Бельгії, Іспанії і Португалії.

Так, довга історія сусідської роботи і соціокультурних програм в Бельгії призвела до щільної соціальної інфраструктури сусідських груп, громадських асоціацій та ініціатив, яка сьогодні покриває мікрорайони і міста [8]. Відповідно до визначення соціолога С. Шоенберга, життєздатне сусідське співтовариство – це таке співтовариство, члени якого об'єднуються, щоб впливати на різні аспекти місцевого соціального порядку, де мешканці ставлять цілі колективного життя і де у них є можливість для досягнення цих цілей [10]. Тут якраз і йдеться про інфраструктуру громадської діяльності. При цьому під соціальною інфраструктурою розуміється матеріальне забезпечення територіального громадського самоврядування, ті організації, установи і органи, створені жителями, які забезпечують безперебійне функціонування сусідського співтовариства, його взаємодію з адміністративними органами і установами, діючими на території, з підприємствами комунального господарства, із соціальними агентствами і діловими колами [2].

Якщо у Бельгії структури громадянського суспільства з'явилися поза рамками якого-небудь впливу держави, то в Іспанії й Португалії ситуація була іншою. У цих державах відбувався процес явочного або офіційно дозволеного становлення осередків громадянського суспільства.

У Іспанії він почався в 1960-х рр., у Португалії – на початку 1970-х рр. В обох випадках початок цьому поклало відродження сусідських громад

(сусідських хунт). У міру того як можливості держави забезпечити навіть мінімальні умови підтримки побуту громадян слабшали, в районах нетрів, а потім і в районах дорожчої приватної забудови та в кварталах соціального житла з'явилися громадські організації, що спочатку ставили перед собою суто соціальні завдання спільного виживання. Вони брали на себе спільний ремонт і/або будівництво житла, благоустрій вулиць, охорону довкілля, а в деяких випадках і правопорядку тощо. Подібні організації повсюдно і постійно натикалися на труднощі в процесі контактів з поліцією, чиновниками-корупціонерами, нечесними підрядниками і тому вимушені були звертатися за сприянням до інтелектуалів – адвокатів, архітекторів, інженерів, вільних журналістів. Поступово ці осередки громадянського суспільства стали обростати інтелектуальною інфраструктурою, через яку в них проникали і багато політиків, активістів партій. Так сусідські хунти стали ідеологізуватися і політизуватися.

Не можна сказати, що влада спокійно дивилась на подібні процеси: багато хунт розпускалися і заборонялися як «осині гнізда червоних» або самі розвалювалися в результаті непримиренних світоглядних протиріч, проте позитивні соціальні результати їх діяльності призвели до того, що мережа подібних громад, незважаючи на усі перешкоди і заборони, стала швидко поширюватися. В деяких випадках хунтам сусідів вдавалося отримати ділянки землі, документи на право користування або володіння нею, добитися перегляду кабальних договорів з адміністрацією, перегородити шлях до спекуляції земельними ділянками і різних форм шахрайства. Чутки про це швидко розповсюджувались по країні, і процес розростання мережі хунт став безповоротним. Завдяки руху громадських ініціатив люди починали вірити, що спільними діями, без бунтів і повстань можна здолати навіть найміцніші заслони авторитарної влади. У рамках цих організацій відбувалося практичне освоєння широкими прошарками населення основ народовладдя, демократія ставала не лише засобом досягнення цілей, але і цінністю.

Через це до середини 1970-х рр. в Іспанії (меншою мірою в Португалії) склалася розгалужена мережа інститутів громадянського суспільства. Саме

вони стали основними осередками формування демократичного варіанту ідеї «національної згоди». Влада і Церква в Іспанії вже в 1950-х рр. висунули цю ідею як інструмент самозбереження режиму, але інститути громадянської самоорганізації переосмислили її як програму переходу від авторитаризму до демократії. Пам'ять про жахи громадянської війни об'єднала націю, але все таки в основі цього єднання лежало не лише прагнення уникнути нової крові, але і загальна воля до зміни авторитарного режиму як основного джерела насильства і кровопролиття. Від ідеї «так завжди жили» суспільство просунулося до усвідомлення того, що «так жити не можна», і розвиваючи проект «Національної згоди», осередки громадянського суспільства перетворилися на інститути громадського, національного порятунку [3].

В даному випадку можна бачити приклад взаємозв'язку становлення структур громадянського суспільства і процесів демократизації життя держави. Не випадково саме для країн Заходу повною мірою працює концепція «дифузної підтримки» політичних інститутів, висунута Д. Істоном [1]. Поняття «дифузної підтримки» виражає таке ставлення до якого-небудь політичного інституту, яке не обмежується короткочасними результатами діяльності цього інституту. Як зазначається науковцями, певна складова ставлення публіки до якогось інституту не пов'язана з характером його діяльності, а відбиває його довготривалий вплив, і саме ця складова може стати джерелом громадської підтримки інституту і в хороші, і в погані часи і базою громадської згоди з актами законодавчого органу незалежно від того, подобаються вони чи ні [9].

Російський дослідник С. Перегудов, який вивчав особливості соціальних трансформацій в Західній Європі, відмічав, що в останні десятиліття ХХ століття ідеологія і політика нових консерваторів, будувалася на спробі не лише «звільнити» ринок від держави, але і саму демократію привести у відповідність з «чистим ринком». Різні форми участі, будь то на низовому, виробничому або загальнонаціональному рівні, стали або вихолощуватися, або ліквідуватися взагалі. Так, за роки правління нових консерваторів (1979 – 1997) у Великобританії були розпущені галузеві і загальнонаціональні ради економічного

розвитку (в яких були представлені уряд, підприємці та профспілки), що відігравали помітну роль в системі вироблення і ухвалення соціально-економічних рішень. З десятків і сотень так званих кванго («квазі-неурядові організації»), які відіграють усе більш істотну роль в управлінському процесі, були вигнані представники тред-юніонів, інших громадських організацій. За 18 років правління торі не був проведений жодний референдум. Для порівняння можна сказати, що і в 1974 – 1979 рр., і в 1997 – 1999 рр. лейбористи провели низку референдумів з питань участі країни в Європейській спільноті (1975 р.), шотландської і уельської автономії (1979, 1998 рр.). У роки перебування при владі Тетчер була різко ослаблена роль профспілок і трудових колективів на підприємствах. Хоча і з меншою старанністю і наполегливістю, подібна лінія проводилася і у низці інших країн, де при владі опинилися нові консерватори [4].

Наведені приклади свідчать про те, що в країнах Європи ставлення держави до взаємодії із структурами громадянського суспільства неоднозначно. Якщо діяльність вказаних структур вписується в політику, що проводиться державою, то вони підтримуються, якщо ні – то створюються умови, що перешкоджають зростанню активності громадян.

Необхідно відмітити і загальну тенденцію у взаєминах європейських держав із структурами громадянського суспільства, яка полягає у прагненні надати демократичним тенденціям організації громадського життя новий імпульс до розвитку. Пошук нових форм демократії стає характерною рисою західної громадської думки і практики. Він йде передусім по лінії формування нових форм соціальності, покликаних замінити групові соціально-культурні спільноти, що розпадаються, рухливішими, більш адаптивними, що виникають на добровільній основі з приводу конкретних проблем і ситуацій, що змінюються. Йде пошук «нового коммюнитаризма», який означає зокрема, обмеження домінуючої ролі приватного початку («приватності») в житті індивіда і соціуму [8]. Іншими словами, соціальність, детермінована «ззовні» (груповою приналежністю, культурним середовищем тощо), замінюється соціальністю добровільною, що виражає прагнення індивідів, не жертвуючи своєю автономією, здолати взаємну відчуженість на основі пошуку загальних цінностей і прагнень.

Саме на основі загальних цінностей відбувається об'єднання громадян у співтовариства. Вказаний дискурс цілком вписується в загальні тенденції розвитку людського суспільства. Зокрема, у своїй книзі «The End of Poverty. Economic Possibilities For Our Time» («Кінець убогості. Економічні можливості нашого часу») відомий економіст Джеффри Сакс пише: «Хоча підручники по економіці і проповідують ідеї індивідуалізму і ринкової децентралізації, наша безпека та процвітання не менше залежать і від колективних дій з боротьби з хворобами, заохоченню сучасних наукових знань, розвитку освіти, створенню ключових елементів інфраструктури і спільної допомоги бідним громадянам» (цит. по [8, с. 106]).

Найнаочніше європейський досвід може бути продемонстрований на прикладі Німеччини. У Німеччині комуна, здійснюючи своє право на самоврядування, сама вибирає спосіб організації надання послуг. Німецьке законодавство (і Федерації, і федеральних земель) передбачає достатні можливості для господарської діяльності комунальних територіальних корпорацій. Більше того, послуги у сфері життєзабезпечення громадян є обов'язком комуни. В той же час муніципальне (комунальне) право Німеччини встановлює межі економічної діяльності комуни. Гарантія комунального самоврядування поширюється лише на виправдану загальним інтересом господарську активність комуни.

Інтерес представляє також і французький досвід. Діяльність неполітичних і некомерційних організацій громадянського суспільства у Франції здійснюється по трьох напрямках: задоволення матеріальних або духовних запитів їх членів, співпраця або суперництво з іншими аналогічними структурами, нарешті, лобіювання своїх вимог в інститутах державної влади. Останнє має у Франції особливе значення зважаючи на значну роль держави в усіх сферах громадського життя.

Юридичною основою будь-яких громадських організацій у Франції вже більше століття служить закон 1901 р. (що поширюється і на політичні партії). Він встановлює заявний, а не дозвільний порядок їх створення, тобто для

реєстрації громадської організації як юридичної особи вимагається лише подати заяву в місцеву префектуру, приклавши мінімум документів (цілі, статут, склад керівних органів, джерела фінансування). Через недовгий час оголошення про реєстрацію публікується в офіційному віснику. Відмова в реєстрації, контроль над діяльністю громадських організацій і тим більше їх заборона можливі тільки через суд у зв'язку з протиріччям положенням діючої Конституції, порушенням фінансової дисципліни або недотриманням заявленого статуту.

Набагато складнішим є питання про фінансові кошти. Існуючи за рахунок членських внесків і добровільних індивідуальних пожертвувань, французькі, як і будь-які інші, неурядові організації (НУО) стикаються з необхідністю шукати інші джерела надходження коштів, серед яких є підсобні комерційні фірми, видавнича діяльність, проведення платних масових заходів та ін. Проте така практика не лише не вирішує проблему, але і може призводити до порушень Закону 1901 року. З ще серйознішим ризиком пов'язано прийняття прямих або непрямих субсидій від підприємств, компаній, банків, державних відомств, міжнародних організацій. Такі спонсори, якщо їх діяльність не пов'язана з добродійністю, просвітництвом або культурним меценатством, розраховують, як правило, на певні зустрічні послуги. Нарешті, найбільш делікатне питання – це публічне або приховане державне фінансування НУО: ті організації, що користуються такою підтримкою, ризикують потрапити в залежність від влади і перетворитися на політичний інструмент уряду або правлячої партії [5].

Взагалі, наявна ситуація щодо відносин держави з громадянським суспільством стала можливою у рамках існуючого в країнах Європи громадського договору, в рамках якого усуваються перешкоди для визнання як рівноправними суб'єктами соціальних взаємодій будь-яких структур громадянського суспільства. Запобігання конфліктам визнання є вкрай «тонкою матерією». Порівняно благополучна ситуація в країнах Західної Європи пояснюється, на наш погляд, тим, що тут вдалося розв'язати центральну проблему міжгрупової взаємодії – проблему легітимації, адже більшість учасників громадського договору не ставлять під сумнів юридичну і моральну виправданість, тобто

легітимність сталого політичного порядку. А етнічні і релігійні меншини визнають цей порядок тому, що у рамках останнього вони самі визнані. Серед основних принципів практик визнання, загальних для різних західних країн незалежно від їх конкретних особливостей, можна виділити три:

- громадська рівність представників етнічних меншин з представниками титульного етносу;
- вільне відправлення індивідами, що належать до етнічних меншин, своєї культурної, мовної і релігійної ідентичності;
- участь представників меншин в ухваленні політичних рішень, безпосередньо пов'язаних з регуляцією життя їх співтовариства.

Латвійський дослідник Ж. Озоля, стосовно проблематики взаємодій держави із структурами громадянського суспільства пропонує виділяти декілька підходів. Найпростіший і однозначніший – це коли громадяни через політичні і соціальні групи повідомляють про свої інтереси уряд, а той приймає рішення, на які громадянин вплинути не може [1].

У іншій моделі між владою і людиною є зворотний зв'язок, тоді громадянське суспільство має можливість постійно впливати на владу. Наприклад, в Швейцарії суспільство і влада єдині в бажанні зберегти нейтралітет держави. А у Швеції політики готові подумати про вступ до НАТО, перехід на євровалюту, але вимушені зважати на громадську думку, що тяжіє до збереження нейтралітету.

Однак так чи інакше, обидва підходи характерні тим, що повноваження приймати рішення делеговані уряду, тому оптимальною стала б модель, що відбиває громадську думку в значно більшій мірі, ніж за другого підходу, не кажучи про перший. Формування національних інтересів у такому разі буде орієнтованим не лише на кінцевий результат, але і на процес. Саме діалог суспільства і держави гарантує спільність цілей і засобів, надає легітимність і процесу, і результату.

Таким чином, розглядаючи досвід європейських країн, слід відзначити, що там об'єднання громадян в структури громадянського суспільства

відбувається на основі загальних цінностей. Цілі неурядових організацій багато в чому визначають і методи їх досягнення залежно від переваг, які має в розпорядженні кожна група інтересів. У підприємців це гроші, зв'язки, контроль над значною частиною ЗМІ, у профспілок – масовість, у інтелігенції або релігійних співтовариств – моральний авторитет тощо.

Крім того, за всіх існуючих у країнах ЄС відмінностях, загальною тенденцією у взаєминах західних держав із структурами громадянського суспільства є прагнення надати демократичним тенденціям організації громадського життя новий імпульс до розвитку. Вказана ситуація стала можливою у рамках існуючого в країнах ЄС громадського договору, завдяки якому усуваються перешкоди для визнання як рівноправні суб'єкти соціальних взаємодій будь-яких структур громадянського суспільства. І порівняно благополучна ситуація в європейських країнах багато в чому пояснюється тим, що тут вдалося розв'язати центральну проблему міжгрупової взаємодії, а саме проблему легітимації, оскільки більшість учасників громадського договору не ставлять під сумнів юридичну і моральну виправданість, тобто легітимність сталого політичного і соціального порядку.

Список використаних джерел:

1. *Кац З.* Аліса в стране ЕС. Европейские диалоги / З. Кац. – Рига : Дзинтари, 2005. – 307 с.
2. *Кокарев И.* Соседские сообщества: путь к будущему России / И. Кокарев. – М. : Полис, 2001. – 353 с.
3. *Паин Э.* «Суверенная демократия»: мировой опыт. Как государство защищалось от общества, а общество – от государства / Э. Паин // Независимая газета. – 2006. – 5 сент. – С. 12–15.
4. *Перегудов С. П.* «Корпоративный переворот» и будущее демократии / С. П. Перегудов // Политические институты на рубеже тысячелетий. XX-XXI в. – Дубна : Феникс+, 2001. – С. 37–58.
5. *Рубинский Ю. И.* Культура гражданского противостояния / Ю. И. Рубинский // Россия в глобальной политике. – 2006. – № 2. – С. 38–50.
6. *Avril P.* Le gouvernement de la France (de Louis XVI a Pompidou) / P. Avril. – Paris : Griffon, 1969. – 303 p.
7. *Buchanan J. M.* The limits of liberty: Between anarchy and Leviathan / J. M. Buchanan. – Chicago : Harper, 1975. – 291 p.
8. *Conroy P.* The Voluntary Sector Challenge for Fortress Europe / P. Conroy. – London : Zed Books, 2005. – 344 p.
9. *Loewenberg G.* Comparing Legislature / G. Loewenberg, S. Patterson. – Boston : Lindt&Row, 1979. – 385 p.
10. *Schoenberg S.* Criteria for Evaluation of Neighborhood Vitality in Working-class and Poor areas in Core Cities / S. Schoenberg // Social Problems. – 2008. – Vol. 27. – № 1. – P. 63–76.

Давдова Г. В. Взаимодействие государства и гражданского общества: европейская практика.

Рассмотрена проблема взаимодействия государства и гражданского общества в контексте практики европейских стран, определены формы такого взаимодействия, возможность применения европейской практики в Украине

Ключевые слова: государство, гражданское общество, взаимодействие, европейская практика.

Daudova H. V. State-civil society interaction: european experience.

The author has researched the problem of interaction between a state and a civil society in the context of European practices and has defined forms of interaction of that kind as well as a possibility to implement the European practices in Ukraine.

Key words: state, civil society, interaction, European practices.