

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 2, 2010

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 351 (477)

М. А. Гирик,

старший інспектор УКЗ ГУМВС України в Київській області,

здобувач кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентіві України

ПОЛІТИЗАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА СОЦІАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ ЯК МАГІСТРАЛЬНИЙ ТРЕНД СУЧАСНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Стаття присвячена актуальним питанням утвердження громадянського суспільства та правової держави в Україні. Аналізуються найбільш перспективні форми і види їх легітимної взаємодії. Наводяться актуальні законодавчі ініціативи щодо вдосконалення механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади. Робиться висновок про нагальну потребу в подальшій політизації громадянського суспільства та соціалізації держави.

Ключові слова: *інститут громадянського суспільства, правова держава, політизація громадянського суспільства, соціалізація держави.*

The article is devoted to current issues of civil society strengthening and rule of law in Ukraine. The most promising forms and types of legitimate interactions have been analyzed. Current legislative initiatives to improve the mechanisms of interaction between civil society and public authorities have been pointed out. Drawn a conclusion about urgent need to further politicization of civil society and the socialization of the state.

Keywords: *institute of civil society, legal state, politicization of civil society, socialization of the state.*

Вступ (*наукова проблема, ступінь її вивченості, актуальність цієї частини проблеми, якій присвячена стаття*). Утвердження демократії, верховенства права та правової держави вимагає безперервного, оперативного та рівноправного діалогу між громадянами та основними інститутами громадянського суспільства. Україна нині проходить тернистий шлях налагодження такого соціально відповідального діалогу, здобуваючи при цьому перші успіхи і невдачі.

Разом із тим, розмаїття громадських організацій, яких в Україні налічується біля 49 тисяч, і інших інститутів громадянського суспільства, а також розвинутий і навіть гіпербюрократизований апарат державної влади не завжди сприяють налагодженню взаємодії між громадянським суспільством і Українською державою. У зв'язку з цим, нині перед наукою державного управління постає важлива проблема щодо виявлення мегатрендів генезису механізмів взаємодії держави і суспільства та їх належного теоретико-методологічного обґрунтування й унормування в чинному законодавстві України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем становлення та розвитку громадянського суспільства, а також його взаємодії з державою та її органами присвячено достатньо досліджень як українських, так і зарубіжних науковців. Так, серед українських дослідників слід назвати відповідні розробки О. Ф. Андрійко, Р. В. Войтович, Н. К. Дніпренко, Н. Т. Гончарук, В. П. Горбатенка, І. О. Кресіної, В. С. Куйбіди, Т. В. Мотренка, Н. Р. Нижник і ін. Разом із тим, проблеми удосконалення легітимних форм і видів взаємодії інститутів громадянського суспільства та правової держави у контексті розвитку національного державотворення та правотворення нині вимагають свого комплексного дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У контексті вище зазначеного, першопочатковим завданням дослідження легітимних форм і видів взаємодії інститутів громадянського суспільства та правової держави є визначення основних шляхів і напрямків взаємодії цих суб'єктів, а також встановлення пріоритетних завдань Української держави щодо забезпечення належного політико-правового та управлінського режиму для гармонійного розвитку громадянського суспільства та його інститутів.

Постановка задачі (*формулювання мети і методів дослідження*). Метою статті є виявлення найбільш важливих шляхів, форм і видів налагодження легітимного та соціально відповідального діалогу між громадянським суспільством і його інститутами та Українською державою в особі її органів державної влади і визначення магістрального тренду розвитку відповідної взаємодії.

Результати (*виклад системи доведень запропонованої гіпотези, обґрунтування наукових результатів*). Питання розвитку і зміцнення громадянського суспільства є комплексним і впливає на розбудову демократичної, соціальної, правової держави, якою за статтею 1 Конституції є Україна. Відповідно, Українська держава зобов'язана забезпечувати належний розвиток та підтримку членів суспільства, та інститутів громадянського суспільства.

Держава, внаслідок властивої їй функції структурування соціальних відношень неминуче впливає на життя громадянського суспільства вже тим, що створює певні сприятливі або несприятливі умови для його буття. При цьому важливо, що основні типи державно-політичного режиму (демократичні та недемократичні й їх

різновиди) не лише створюють різні можливості для існування і функціонування громадянського суспільства, але й самі характеризуються перш за все саме загальними засадами взаємодії держави і громадянського суспільства.

Не менш важливим є й зворотній зв'язок – вплив громадянського суспільства на державу. Адже визначальним трендом XXI ст. стало те, що сучасне громадянське суспільство не стільки «автономізується» від держави, скільки формує її відповідно до своїх цінностей та інтересів. Натомість, для держав із недемократичним правовим режимом для багатьох інститутів громадянського суспільства, які не знайшли безпосередньої підтримки з боку держави, характерним є політичний режим так званої «внутрішньої еміграції», коли їх діяльність акцентована, у першу чергу, на донесення певної інформації за кордон з метою активізації зусиль міжнародної спільноти щодо відповідного впливу на «державу-порушника» демократичних свобод і принципів.

У розвинутих демократичних країнах, передусім у державах-учасниках ЄС, США, Канаді, Японії та ін., з одного боку, неухильно поширюється втручання держави в сферу громадянського суспільства, свідченням чого є потужна система соціальних гарантій, механізми контролю за громадянами (наприклад, з метою протистояння тероризму) і т.д. З іншого боку, саме громадянське суспільство енергійно втручається в функції держави і її механізми, нав'язуючи їй інституціоналізацію нових правил і цінностей. Результатом цих процесів є взаємозближення та взаємопроникнення громадянського суспільства і держави, що дозволяє говорити про політизацію громадянського суспільства і соціалізацію держави.

Визначена тенденція щодо дифузійності громадянського суспільства та правової держави усе частіше отримує свої продовження не лише у державах «старої демократії», а й у так званих «молодих європейських демократіях», у першу чергу, в пострадянських і постсоціалістичних республіках Європи. Так, в Україні вплив громадянського суспільства на державу здійснюється шляхом скорочення бюрократичних функцій держави і розширення тих сфер суспільного життя, регулювання яких знаходилося б у розпорядженні інститутів громадянського суспільства.

Разом із тим, подальший розвиток громадянського суспільства в Україні вимагає розв'язання комплексу задач щодо оптимізації механізмів його взаємодії із державою, розширення соціальної бази громадянського суспільства, подолання громадської пасивності та відчуженості. Відповідна взаємодія здійснюється, в першу чергу, на інституційному рівні. Так, нині в Україні формуються найважливіші інститути громадянського суспільства: політичні партії, об'єднання підприємців, професійні союзи, жіночі, молодіжні, екологічні, правозахисні та інші організації і об'єднання [6, 8]. Іде процес напрацювання механізму їх взаємодії з органами державної влади, зокрема, із системою органів виконавчої влади України. Але інститути громадянського суспільства переважно ще занадто слабкі для того, щоб гарантувати реальну участь громадян у формуванні та реалізації державної політики. У силу цього, Українська держава та її органи мають зробити крок назустріч громадянському суспільству та його інститутам у декількох напрямках одночасно.

Щонайперше, це стосується вдосконалення нині узаконених механізму взаємодії суспільства та держави, що вимагає розвитку інституціональної структури демократії, розвитку і зміцнення різних форм функціонального представництва організованих інтересів у системі законодавчої та виконавчої влади; передачі частини владних повноважень місцевому самоврядуванню; створення системи незалежного суспільного контролю за державною владою. Гармонізація взаємовідносин держави і суспільства дозволить поступово обмежити державне втручання в приватне і асоціативне життя громадян. Тим самим, Українська держава займе належне їй в умовах сучасного розвитку місце – бути функцією суспільства під його постійним і всебічним контролем.

Другим найважливішим напрямком розвитку громадянського суспільства є розширення його соціальної бази, що пов'язано зі створенням ефективної системи економічних відношень, які забезпечують економічну свободу особистості та формування потужного та впливового середнього класу. Це можливо лише за умови цілеспрямованого і послідовного розв'язання таких завдань, як: розвиток приватної власності; визнання самостійності і рівноправності господарюючих суб'єктів; створення умов для переходу неформальної (тіньової) економіки до режиму легальної підприємницької діяльності; створення привабливих для інвестицій форм і видів господарювання; всебічна підтримка та заохочення дрібного та середнього бізнесу; розширення інфраструктури, спрямованої на самозабезпечення населення.

Розширенню соціальної бази громадянського суспільства може сприяти ефективна соціальна політика, спрямована на подолання тенденції знедолення, збідніння, на створення сучасних систем соціального захисту, забезпечення насиченості і комфортності соціального буття.

По-третє, розвитку громадянського суспільства в Україні сприятиме і напрацювання українськими вченими, представниками, академічної, університетської та відомчої науки, конкурентної консолідуючої ідеології, спроможної об'єднати різні політичні сили, прошарки населення і регіони навколо соціально значущих для всіх них цінностей. Такими цінностями можуть виступати гуманізм, соціальна справедливість, патріотизм, демократія, суспільний прогрес, інноваційні технології тощо.

Але, охарактеризовані шляхи зміцнення громадянського суспільства та сприяння цьому Української держави мають не лише політичний, соціально-економічний та гуманітарний, а й юридичний вимір. Проаналізувавши систему нормативно-правових актів, прийнятих Президентом України та Кабінетом Міністрів України в 2000-2010 роках, зокрема, укази Президента України від 31 липня 2000 року № 928, від 1 серпня 2002 року № 683, від 15 вересня 2005 року № 1276, постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3, від 29 серпня 2002 року № 1302, від 11 лютого 2004 року № 150, від 20 листопада 2009 року № 1302, слід зазначити, що упродовж останніх років створено достатню нормативно-правову базу для забезпечення вільного доступу громадян до рішень органів державної влади та інформації про їх діяльність, а також здійснено конкретні заходи для практичної реалізації положень зазначених нормативно-правових актів.

Так, міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 року № 1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості в діяльності органів виконавчої влади", забезпечують: функціонування власних веб-сайтів; обов'язкове розміщення на власних веб-сторінках та опублікування в друкованих засобах масової інформації суспільно важливих нормативно-правових актів, переліку та умов отримання громадянами послуг, які надаються відповідними органами, форм і зразків документів, стану виконання програм і планів, архівної та іншої інформації; оперативне оприлюднення інформації про власну діяльність; систематичне розміщення на веб-сторінках відкритої статистичної інформації про події в економічній, соціальній, культурній сферах життя; недопущення обмеження права на отримання відкритої інформації, обґрунтованої відмови в її наданні, а також запровадження плати за надання інформації в розмірах і випадках, не передбачених законодавством; проведення не рідше ніж один раз на квартал прес-конференцій, у тому числі через мережу Інтернет, а також регулярне оприлюднення відповідей на запитання громадян у засобах масової інформації.

Додатковою гарантією відкритості діяльності органів виконавчої влади в Україні є необхідність оприлюднення інформації про бюджет, показники його виконання та необхідність публічного представлення звітів про витрачання бюджетних коштів головними розпорядниками коштів Державного бюджету України (стаття 28 Бюджетного кодексу України).

З метою залучення громадськості до публічних обговорень проектів нормативно-правових актів органи виконавчої влади та органи місцевого

самоврядування на практиці застосовують наступні заходи: проводять конференції, семінари, форуми, громадські слухання, „круглі столи”, зустрічі із громадськістю; організують теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, інтерв'ю, Інтернет-конференції, телефонні „гарячі лінії”, громадські приймальні; вивчають громадську думку шляхом запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації; проводять соціологічні дослідження та спостереження (опитування, анкетування); проводять аналіз коментарів, відгуків, інтерв'ю у пресі, радіо та на телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; опрацьовують та узагальнюють висловлені у зверненнях громадян зауваження і пропозиції [1, с. 339-345].

Для координації заходів, пов'язаних з проведенням консультацій з громадськістю, та моніторингу врахування громадської думки при органах виконавчої влади діють громадські ради, до складу яких включаються представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації.

На підтримку ініціативи громадськості щодо створення системи постійного діалогу та взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів державної влади та органів місцевого самоврядування Указом Президента України від 15 вересня 2005 року № 1276 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" запроваджено практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій та оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Крім того, при Кабінеті Міністрів України створені і діють консультативно-дорадчі органи, до складу яких входять не лише керівники державних органів, а й представники неурядових, громадських організацій (наприклад, Рада підприємців України при Кабінеті Міністрів України, Рада з питань зовнішньоекономічної діяльності при Кабінеті Міністрів України, Національна координаційна рада з питань запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу та інші), що також є однією з форм взаємодії з громадськістю.

З метою забезпечення права громадян брати участь в управлінні державними справами Українська держава спрямовує свою діяльність на створення належних умов для участі громадськості у виробленні та реалізації державної політики, впливу на підготовку, прийняття та виконання актів законодавства, врахування громадської думки, забезпечення можливості громадськості отримати повну, об'єктивну, достовірну інформацію, що знаходиться у володінні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, за винятком тієї, доступ до якої обмежений законодавством України.

Так, з метою реалізації положень Конституції України (стаття 3, 19, 40) [2], виконання завдань адміністративної реформи в Україні, а також вирішення проблем які стосуються відносин між людиною та публічною адміністрацією, Кабінетом Міністрів України спільно з іншими органами державної влади і інститутами громадянського суспільства було розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, котрий нині знаходиться на розгляді Верховної Ради України. Його положення передбачають унормування: процедури розгляду заяв фізичних та юридичних осіб; порядку прийняття органами влади рішень за власною ініціативою процедури адміністративного (позасудового) оскарження рішень, дій та бездіяльності органів влади, та їх посадових і службових осіб.

До того ж, проект Адміністративно-процедурного кодексу України передбачає встановлення низки принципових вимог до адміністративної процедури, зокрема щодо забезпечення: права особи бути вислуханою перед прийняттям рішення; права особи на доступ до матеріалів справи; обов'язку органу влади мотивувати прийняте рішення; обов'язку органу влади повідомляти строки та порядок оскарження прийнятого рішення тощо. У силу цього, відповідний проект є ключовим із точки зору антикорупційної політики, адже зводить до мінімуму можливість адміністративних органів діяти на власний розсуд, забезпечує відкритість їх діяльності для громадян та підконтрольність для суду. Останнє є надзвичайно важливим для повноцінної реалізації завдань адміністративного судочинства, адже проект Кодексу нарешті чітко визначає критерії для оцінки правомірності рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень [7]. На жаль, донині проект Адміністративно-процедурного кодексу України не зміг об'єднати прагнення народних депутатів України унормувати чіткі «правила гри» між людиною, інститутами громадянського суспільства, з одного боку, та державою й її органами, з іншого.

Окрім того, логічним є бажання кожної демократичної держави світу створити найбільш сприятливий політико-правовий режим щодо реєстрації та діяльності основного інституту громадянського суспільства – громадських організацій. Не є винятком із цього правила й Україна.

Як відомо, правові та організаційні основи реалізації права на свободу об'єднання нині регулюються Законом України "Про об'єднання громадян" [3], який є дещо застарілим та таким, що не забезпечує дотримання європейських стандартів у сфері правового регулювання діяльності громадських організацій. Зокрема, цей Закон

ускладнює процедуру державної реєстрації громадських організацій та передбачає здійснення її за територіальним принципом, а також зобов'язує здійснювати відповідні органи державної влади контроль за статутною діяльністю громадських організацій тощо.

Відповідні нормативні положення Закону України "Про об'єднання громадян" також суперечать загальноновизнаним демократичним стандартам Ради Європи щодо діяльності неурядових організацій і часто ставили підставою для негативних рішень Європейського суду з прав людини проти України. Так, 3 квітня 2008 року за результатами розгляду справи № 40269/02 "Корецький та інші проти України" Європейський суд визнав державу Україна винною у справі про відмову управління юстиції в м. Києві зареєструвати організацію "Громадянський Комітет за збереження дикої (корінної) природи Березняків" (м. Київ) та такою, що порушила право, зафіксоване у статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. (право на вільне об'єднання громадян). Зокрема, суд визначив, що Закон України "Про об'єднання громадян" є дуже нечітким і не прогнозованим щодо його виконання та залишає занадто багато можливостей для органу влади на власний розсуд приймати рішення реєструвати чи не реєструвати громадську організацію [5].

Прагнучи реформувати архаїчне законодавство про громадські організації, Уряд України, на основі положень статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. та відповідно до статті 36 Конституції України, розробив проект Закону України "Про громадські організації", основним завданням якого було задекларовано визначення правових та організаційних основ реалізації права на свободу об'єднання, створення сприятливих умов для утворення й діяльності громадських організацій та розвитку громадянського суспільства в цілому. У цьому законопроекті також враховано досвід законодавчого забезпечення функціонування неурядових організацій у провідних європейських країнах, в тому числі положення Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам - членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі, прийнятих Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 року [7].

Новелою Законопроекту став підхід до діяльності громадських організацій без обмежень за територіальною ознакою (тобто без поділу громадських організацій на місцеві, всеукраїнські та міжнародні у розумінні чинного Закону України), що має надати можливість громадським організаціям вільно здійснювати

свою діяльність на всій території України без перереєстрації. У зв'язку з цим, передбачена нова концепція легалізації громадських організацій, а саме - Міністерств юстиції України та його територіальні органи легалізують громадські організації шляхом: а) письмового повідомлення про заснування; б) реєстрації як юридичної особи; в) акредитації філії або представництва іноземної неурядової організації.

Цим Законопроектом також пропонується суттєво змінити підхід до контрольних повноважень держави щодо діяльності громадських організацій, а саме - орган легалізації (Міністерство юстиції та його територіальні органи) матиме право не частіше одного разу на рік перевіряти діяльність громадської організації на відповідність законодавству про громадські організації. До того ж, прикінцевими та перехідними положеннями Законопроекту пропонується передбачити безоплатну процедуру внесення змін до статутів громадських організацій протягом двох років від дати набрання чинності Законом, які пов'язані з набранням чинності цим Законом.

На сьогодні законопроект внесений Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України (реєстрац. № 3371 від 14 листопада 2008 року) і безрезультатно знаходиться на розгляді Комітету з правової політики Верховної Ради України.

Аналіз інших законодавчих ініціатив у сфері унормування цивілізованих форм взаємодії правової держави і громадянського суспільства, котрі мали місце в Україні принаймні з 2005 по 2010 рр. дозволяє зробити висновок, що вони: а) залишаються без підтримки Верховної Ради України; б) унормовуються вибірково, що не дозволяє забезпечити комплексне законодавче регулювання відповідних правовідносин.

Також, слід відзначити, що наведені нормопроектні моделі форм легітимної участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами є загалом аналогічними тим, які застосовуються сьогодні в державах із розвинутими демократичними традиціями. Проте, законодавчі ініціативи щодо їх унормування в Україні не здобули належної підтримки українських парламентаріїв.

Висновки (наукова новизна, теоретична і практична значущість результатів дослідження, перспективи подальших розробок з цієї теми). Закономірним буде питання про подальші перспективи утвердження відповідних законодавчих новацій. Відповідаючи на нього, можна зробити **висновок**, що не лише кінцевою метою, а й обов'язковою умовою успіху вище охарактеризованих і інших проєктів нормативно-правових актів у сфері утвердження сприятливого політико-правового режиму для існування та дієвості інститутів громадянського суспільства є політизація громадянського суспільства та соціалізація держави в Україні.

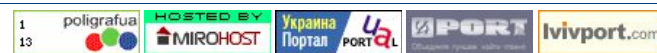
Українська держава має на практиці довести, що права і свободи людини та їх гарантії, а також гармонійний розвиток громадянського суспільства визначають зміст і спрямованість її діяльності. Натомість, громадянське суспільство та його інститути повинні удосконалити не лише свій правовий, а й політичний статус, стати одним із реальних центрів влади, потенційно спроможним вимагати нагального удосконалення своєї конституційної правосуб'єктності.

Перспективи подальших наукових розвідок, на нашу думку, полягають у наступному цілеспрямованому дослідженні сутності та змісту інститутів громадянського суспільства та форм і видів їх взаємодії з органами державної влади із метою утвердження громадянського суспільства та правової держави в Україні.

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2009. – 384 с.
2. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
4. Соціально-політичні аспекти становлення громадянського суспільства в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.refine.org.ua/pageid-1055-1.html> - назва з екрану.
5. Справа Корецький та інші проти України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nsubota.com.ua/news/2008/04/03/322/>- назва з екрану.
6. Федоренко В. Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні / В. Л. Федоренко, Я. О. Кагляк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. - № 4-5. – С. 75-88.
7. Що зробив Мінюст у 2008 році? Головне – по пріоритетах // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bihun.in.ua/en/jushits/jurhit/article/347/> - назва з екрану.
8. Якименко Ю. Громадянське суспільство в Україні: основні характеристики / Ю. Якименко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/ukr/article.php> - назва з екрану.

Стаття надійшла до редакції 04.02.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"