

Микола Іванюк

## **ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Становлення громадянського суспільства безумовно є однією з головних складових в умовах переходу від авторитарного політичного режиму до демократії. З проголошенням незалежності в Україні розпочався активний процес формування якісно нових інститутів демократичної правової держави: системи органів самоврядування; сектору неурядових громадських організацій; незалежних засобів масової інформації, релігійних громад. Тобто, тих елементів, які становлять собою громадянське суспільство.

Дослідження процесу становлення та розбудови інститутів громадянського суспільства викликано необхідністю політико-теоретичного обґрунтування функціонування та ролі інститутів громадянського суспільства як соціальних інститутів, що артикують інтереси та потреби громади, врівноважуючи при цьому державну владу й відповідно впливаючи на розбудову в Україні демократії. Поряд з цим усі політичні, економічні, соціальні і культурні права людини мають знайти своє відображення у законодавчих актах, які регламентують діяльність інституції громадянського суспільства.

Проблематика громадянського суспільства і правової держави в останні роки опинилася в центрі теоретико-політологічних досліджень. Найбільш новаторськими серед робіт вітчизняних авторів є монографії С. О. Кириченко «Шляхи формування громадянського суспільства і правової держави» (К., 1999); колективна праця І. Т. Пасько, Я. О. Пасько «Громадянське суспільство і національна ідея: Україна на тлі європейських процесів: компаративні нариси» (Дон., 1994) та інші. Поряд з цим за роки незалежності ухвалено цілу низку законів, які регламентують відносини між інститутами громадянського суспільства та державою. Водночас невирішеним залишається комплексний аналіз політико-правових, загально методологічних, теоретичних проблем становлення громадянського суспільства в незалежній Україні, зокрема його основних інститутів. Необхідно,

врахувавши проблеми функціонування даних інституцій на початкових етапах незалежності, окреслити подальші шляхи розбудови та механізми взаємодії складових громадянського суспільства по мірі розбудови правової держави. Адже однією з головних тенденцій світового розвитку є рух до громадянського суспільства і соціальної правової держави. Громадянське суспільство виступає фундатором правової держави. У свою чергу, держава як соціальний суб'єкт і офіційний представник усього суспільства все ще відіграє значну роль, особливо в умовах, коли руйнуються старі структури. Громадянське суспільство у цьому разі протистоїть не стільки державі, скільки запобігає утвердженню таких форм її організації, через які внутрішні інтереси суспільства підмінюються вузькими інтересами певної групи або державного апарату<sup>1</sup>.

Політична історія України наводить безліч прикладів зародження та існування громадянського суспільства на її теренах як системи незалежних від держави громадянських інституцій та відносин. «Традиції громадянського суспільства заглиблені своїм корінням у практику місцевого самоврядування в давньоруських містах, яке було вдосконалено в XVI XVII століттях завдяки появі цехових об'єднань, церковних братств, освітніх закладів і т. ін. Однак виникнення традицій не гарантувало їх усталення та розвитку, що й сталося в Україні у XVIII ст. — після поділу української держави між Російською і Австрійською імперіями»<sup>2</sup>. Тому, об'єктивно, в Західній Україні на початку XX ст. існував широкий спектр інститутів громадянського суспільства: молодіжні, жіночі, спортивні, наукові організації, політичні партії та незалежні засоби масової інформації.

Тоталітарний радянський політичний режим нівелював починання у формуванні громадянського суспільства. Адже партійно-державний апарат комуністичної партії знищував або одержавлював будь які незалежні об'єднання громадян. Соціально-політичні права та свободи громадян були чітко окреслені соціалістичними рамками. Більше того, «в тоталітарному суспільстві принципово неможливе здійснення найважливішої передумови становлення громадянського суспільства хоч будь яке відокремлення економіки від політики, власності від влади»<sup>3</sup>.

Тому інституції громадянського суспільства становили загрозу існуванню тоталітарної системі, хоча «у 60-х роках, в часи хрущовської відлиги, намітилися деякі позитивні тенденції до відродження інституцій громадянського суспільства, чому

сприяв дисидентський та правозахисний рух, а також поява різнорідних неформальних об'єднань на взірць груп рокерів, хіпі, самвидаву тощо»<sup>4</sup>. Однак роки радянського режиму сприяли зниженню культури громадського руху, відсутності політичної культури, здатності незалежно мислити. Прояви тоталітарного режиму далися взнаки в незалежній Україні, коли шлях до формування громадянського суспільства був проголошений як один із пріоритетів подальшого поступу.

Подальший перебіг історичних подій призвів до розвалу радянської системи та утворення незалежних держав, у тому числі й України, й формування громадянського суспільства, що є однією з головних в умовах переходу від авторитарного політичного режиму.

Звичайно, цей процес є складним і тривалим, адже створення громадянського суспільства можливе за наявності певних умов розвитку, за яких взаємини держави і суспільства, влади і народу будуються винятково на правових основах. Поряд з цим держава стає гарантом забезпечення в суспільстві безпеки в цілому та кожного громадянина зокрема.

Головним показником рівня розвитку громадянського суспільства є місцеве самоврядування. Саме на рівні міського, районного, селищного врядування мають найповнішу реалізацію головні компоненти громадянського суспільства — громада і представницька влада, ініціатива і контроль, інтереси та права кожної особи<sup>5</sup>. Основними законами для функціонування самоврядних органів є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування», а також ратифікована Верховною Радою Європейська хартія місцевого самоврядування. Відповідно до цих документів суть самоврядування полягає у гарантованому законом праві територіальних громад та їхніх органів самостійно вирішувати всі питання місцевого значення. У статті 7 Конституції України проголошено, «що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування»<sup>6</sup>.

Міське самоврядування як один з основоположних принципів конституційного ладу в Україні, у свою чергу, має власну систему принципів, через призму яких ще повніше розкривається зміст цього важливого соціально-політичного явища, його місце та роль у суспільстві та державі. Найважливішими з них є правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування та його органів. Правова

автономія органів місцевого самоврядування закріплена в Конституції України і Законі «Про місцеве самоврядування України» — органи місцевого самоврядування, які є юридичними особами і наділяються власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно з законодавством<sup>7</sup>.

Ставлення місцевого самоврядування до громадянського суспільства в Україні є далеко не однозначним. Якщо міське самоврядування більш-менш реально інтегрується в громадянське суспільство, то сільське (селищне) самоврядування у своїй більшості перебуває під політичним та адміністративним контролем місцевих органів виконавчої влади і тому до громадянського суспільства (його інститутів) ставиться майже негативно. Регіональний рівень місцевого самоврядування також переважно контролюється місцевими державними адміністраціями, але ступінь інтеграції в громадянське суспільство тут вищий, ніж у сільського (селищного) самоврядування.

Таким чином, у системі органів місцевого самоврядування існує диференційоване ставлення до їх місця і ролі у громадянському суспільстві. Для того, щоб з'ясувати реальну роль місцевого самоврядування у цьому суспільстві, потрібно проаналізувати його політико-правові стосунки з іншими елементами громадянського суспільства: політичними партіями, громадськими організаціями та ЗМІ. Практика свідчить, що вплив інститутів громадянського суспільства на місцеве самоврядування постійно зростає і це відбиває загальну тенденцію до трансформації традиційної моделі місцевого самоврядування в інноваційну, тобто європейську або ліберально-консервативну модель<sup>8</sup>.

Закони про місцеве самоврядування 1997 р., про політичні партії 2001 р. та деякі інші розвинули положення Конституції і створили певне правове поле для розвитку взаємовідносин місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства. У процесі реалізації даної правової бази виникають ті самі проблеми, що і в процесі реалізації конституційних положень про ці взаємовідносини: традиційна практика нівелює практично всі можливості для повноцінного розвитку як місцевого самоврядування, так і інших інститутів.

Дедалі більшої популярності набувають в Україні органи самоорганізації населення (ОСН) — це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, основною метою діяльності

яких є деконцентрація влади на місцевому рівні, перенесення низки повноважень з рівня органів місцевого самоврядування на нижчий (самоорганізаційний) рівень через процедуру делегування повноважень. За цього чинне законодавство закладає дуже демократичну базу функціонування органів самоорганізації населення, закріплюючи право на самоорганізацію не лише осіб, що постійно проживають у будинку, на вулиці, території кварталу, мікрорайону (на основі реєстрації), а всіх, хто мешкає на даній території, незалежно від реєстрації<sup>9</sup>. Відповідно до статті 140 Конституції України «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування і визначає їх як «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста». В 2001 році на виконання конституційних норм було прийнято Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року, яким було врегульовано питання створення організації діяльності, визначення повноважень та відповідальності ОСН.

Взаємодія громадських організацій та органів місцевого самоврядування є важливим фактором встановлення довіри громадян до влади, а тому цю діяльність слід заохочувати, наприклад, шляхом прийняття закону «Про неприбуткові громадські організації», проект якого вже кілька років знаходиться на розгляді Верховної Ради України.

Ще наприкінці 80-х — на початку 90-х рр. розвиток суспільно-політичних рухів та громадських організацій сприяв прийняттю союзного Закону «Про громадські об'єднання», який регулював діяльність об'єднань громадян. З розпадом СРСР основні демократичні права, включаючи свободу слова, інформації та право на об'єднання громадян, були визнані в Україні відразу після здобуття нею незалежності. Закон України «Про об'єднання громадян» (1992) став каталізатором швидкого зростання недержавних організацій. Українські громадяни почали використовувати нові можливості для заснування незалежних від держави відкритих організацій.

Із удосконаленням процесу державотворення стало очевидним, що один закон не може врегулювати специфіку діяльності організацій. Тому згодом було прийнято кілька законів, які регулюють діяльність специфічних об'єднань громадян: закони України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про дитячі та молодіжні організації», «Про творчі спілки», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку». Таким чином, діяльність сектору неурядових організацій не регулюється якимось одним законом. Навіть відсутній базовий закон, який би встановлював загальні правила утворення, реєстрації, реорганізації, діяльності та ліквідації тих юридичних осіб приватного права, мета діяльності яких спрямована на вирішення соціально значущих питань силами громадськості і не спрямована на отримання прибутку<sup>10</sup>.

Новостворені НДО відображають реакцію суспільства на процеси трансформації та є проявом його відповідальності за підвищення ефективності уряду. Багато НДО намагаються заповнити ті ніші, в яких держава більше не надає послуг, за які вона несла відповідальність раніше. Також ці організації починають брати на себе завдання підвищення громадської поінформованості та посилення відповідальності уряду за прийняття рішень. Якщо пригадати, що десять років тому така діяльність була нелегальною, то, здається, що це активне залучення заслуговує лише на похвалу; однак проблема низького рівня знань та практичних навичок, необхідних для виконання цієї роботи, вимагає невідкладного вирішення.

Перехід до демократичних форм управління державою за рахунок розвитку та розширення впливу громадянського суспільства є критично важливим для України. Цей процес можна прискорити шляхом зміцнення третього сектору та посилення його тісної співпраці із органами державної влади всіх рівнів. Розмаїття НДО в Україні, що працюють у різних сферах, відображає потенціал для підвищення ефективності влади і сприяння прозорій та стабільній демократичній трансформації.

Сильне громадянське суспільство позитивно впливає на підвищення якості державного управління шляхом забезпечення прозорості та стабільності демократичних перетворень. Тому для України важливо приділяти увагу розвитку третього сектору, зокрема: стимулювати активну участь громадськості; забезпечувати контроль громадськості за реалізацією державної

політики; запроваджувати демократичні норми і цінності через наявні демократичні інституції, мобілізувати ресурси для соціальних потреб.

Одним із чинників громадянського суспільства є структурування громадян цього самого суспільства. Політичні партії у цьому контексті — ефективний інструмент структурування суспільства, з одного боку та означення позицій влади, з іншого. Отже, політичні партії можуть бути визначені як групи, що відбивають інтереси різних суспільних страт через представлення їх в органах влади.

Політичні партії є особливим елементом громадянського суспільства. З одного боку, вони є формою самоорганізації громадян, виразником їх політичних інтересів. З іншого боку, приводячи своїх представників до влади внаслідок виборів, політичні партії самі стають частиною влади.

Згідно з Конституцією України (Ст. 36), «Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян і беруть участь у виборах». Вони (самостійно чи об'єднані у блоки) є єдиними конституційними суб'єктами виборчого процесу, крім самого виборця. Політичні партії є єдиною формою політичного структурування суспільства. Серед проблем, що заважають нормальному функціонуванню політичних партій, самі партійні активісти найчастіше називають недосконалість законодавства про політичні партії. Політичні партії є за своєю суттю певним містком між громадянським суспільством і політичною частиною суспільства як такого. Політичні партії є представництвом громадянського суспільства у владі, основним механізмом реалізації представницької демократії. У розвинутому громадянському суспільстві, у якому існують не лише законодавчо визначені механізми політичної відповідальності, а й готовність суспільства вимагати такої відповідальності від тих, кого воно обрало собою керувати, застосування пропорційної чи мажоритарної виборчої системи не є принципово важливим<sup>11</sup>.

Дослідження проблем правової держави і громадянського суспільства з урахуванням сучасного стану розбудови української державності дає змогу окреслити такі основні шляхи побудови правової держави і громадянського суспільства на теренах України: на конституційному рівні має бути закладена якісно нова модель правової організації життя людини і суспільства, відповідно до якої весь державний і суспільний механізм націлюється

на здійснення на захист прав і свобод людини, всі політичні економічні, соціальні права людини мають знайти своє відбиття у відповідних інститутах громадянського суспільства; зміцнення самостійної державності як європейської держави<sup>12</sup>.

Підводячи деякі підсумки, можна сказати, що і сьогодні основними шляхами побудови громадянського суспільства в Україні є, по-перше, підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей участі громадян в управлінні державними і суспільними справами. По-друге, активізація процесу роздержавлення усіх сфер суспільного життя, формування справжніх інститутів громадянського суспільства як ринкового, так і неринкового характеру (благодійні фонди, споживчі товариства, клуби за інтересами, товариства, асоціації тощо), розвиток різних форм громадського самоврядування і самодіяльності. По-третє, максимальне розширення сфери судового захисту прав і свобод людини, формування поваги до права і до закону. По-четверте, зміцнення свободи інформації і гласності, відкритості суспільства на основі цюнайширших зв'язків із зарубіжним світом. По-п'яте, піднесення рівня суспільної свідомості, подолання явищ соціальної пасивності, оскільки справа не тільки в наявності демократичних установ і процедур та інформованості населення, але й в умінні жити в умовах демократії, користуватися її благами, в готовності до постійного удосконалення політичної системи відповідно до зміни конкретно-історичних умов.

Враховуючи особливості перехідного часу, в якому знаходиться Україна, має бути проведена в життя така концепція співвідношення особи, суспільства і держави, яка дозволила б не тільки змінити сьогоднішній менталітет людини, але й сприяти формуванню вільної особи з високою політичною, економічною і правовою культурою, яка усвідомлює свою цінність і гідність. Ця концепція передбачає, що епіцентром громадянського суспільства є людина, її права, свободи й інтереси, що всі інститути громадянського суспільства і держави утворюються постільки, оскільки є необхідність створити умови для нормальної життєдіяльності людини, захисту її прав і свобод. При цьому державні інститути мають нести подвійний тягар, забезпечуючи через закони, по-перше, рівні для всіх людей умови і можливості, по-друге, нормальне функціонування громадянського суспільства загалом. Тобто, у пострадянський період важливим напрямом розвитку України має бути поновлення дієздатності інститутів



громадянського суспільства з обмеженим втручанням держави у життєдіяльність громадян<sup>13</sup>.

Також ще однією з важливих умов формування в Україні громадянського суспільства та правової держави є впровадження політичної реформи. Сьогодні реалізується «конституційна реформа», в той же час інші реформи перебувають в стані розвитку, що значно ускладнює подальші процеси демократизації держави.

Отож, на новому конституційному рівні має бути закладена якісна модель правової організації життя людини і суспільства, відповідно до якої весь державний і суспільний механізм спрямовується на здійснення і захист прав і свобод людини. Всі політичні, економічні, соціальні і культурні права людини мають знайти своє відбиття у відповідних інститутах громадянського суспільства, таких, як власність, свобода підприємництва, екологічна безпека, сім'я, освіта, наука і культура, громадські об'єднання, свобода інформації та інших. Ці інститути повинні стати надійним матеріальним фундаментом прав і свобод людини.

<sup>1</sup> Новохацький В. Д. Громадянське суспільство і держава // Трибуна. — 2003. — № 7-8. — С.2.

<sup>2</sup> Розвиток громадянського суспільства в Україні. — К, 2001. — С.11.

<sup>3</sup> Пасько І. Т., Пасько Я. І. Громадянське суспільство і національна ідея. (Україна на тлі європейських процесів. Компаративні нариси). Донецьк: ЦГО НАН України, УКЦентр, — 1999. — С.113.

<sup>4</sup> Розвиток громадянського суспільства в Україні. — С.12.

<sup>5</sup> Корені трави. Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку. — Київ, 2002. — С.39.

<sup>6</sup> Конституція України.

<sup>7</sup> Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погоріло, О. Ф. Фризький, М. О. Баймуратов та ін. — Стер. вид. — К.: Юрінком. Інтер 2001. — С.86.

<sup>8</sup> Корені трави. Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку. — С.47.

<sup>9</sup> Структура громадської участі в Україні. Збірник аналітичних матеріалів / За ред. М. Лациби, Н. Ходько. — К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. — С.52.

<sup>10</sup> Законодавча і нормативна база для створення і діяльності неприбуткових організацій в Україні / Упоряд. Сидоренко О. І. — К.: Центр інновацій та розвитку, 2003. — С.7.

<sup>11</sup> Корені трави. Громадянське суспільство в Україні: стан та перспективи розвитку. — С. 100.

<sup>12</sup> Кириченко С. О. Шляхи формування громадянського суспільства і правової держави. — Київ: Логос, 1999.

<sup>13</sup> Кравченко Л., Цимбалюк М. Розбудова українського громадянського суспільства: кризь призму бачення окремих проблем // Право України. — 2003. — № 10 — С. 18.