

УДК 316.422

Довбня О.М.

Харківський національний аграрний
університет імені В.В. Докучаєва

ПРАВО НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ЯК ФАКТОР СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті аналізуються труднощі виникнення і функціонування громадянського суспільства в Україні. Підкреслюється, що подолання пануючого у минулому тоталітаризму (20-ті - 90-ті рр.. ХХ ст.) можливе як теоретично, так і практично головним чином через створення надійно функціонуючого громадянського суспільства.

Ключові слова: громадянське суспільство, місцеве самоврядування, права людини, пряма демократія, діалог влади і суспільства, самоорганізація.

Довбня Е.Н.

ПРАВО НА УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В статье анализируются трудности возникновения и функционирования гражданского общества в Украине. Подчеркивается, что преодоление господствовавшего в прошлом тоталитаризма (20-е-90-е гг. ХХ ст.) возможно как теоретически, так и практически главным образом через создание надёжно функционирующего гражданского общества.

Ключевые слова: гражданское общество, местное самоуправление, права человека, прямая демократия, диалог власти и общества, самоорганизация.

Dovbnya O.

RIGHT ON PARTICIPATION IN MANAGEMENT AS FACTOR OF BECOMING OF CIVIL SOCIETY

Difficulties of emergence and functioning of civil society in Ukraine are analyzed in the article. It is emphasized that overcoming of totalitarianism dominating in the past (1920-s 1990s) is possible both theoretically and practically mainly through creation of the reliably functioning civil society.

Key words: civil society, local self-government, human rights, direct democracy, dialogue of authorities and society, self-organization.

Підтримка складного процесу демократизації в країнах Східної Європи та забезпечення в них прав людини посідає важливе місце в діяльності Міжнародного товариства з прав людини, яке прийняло проект „Розвитку громадянського суспільства в країнах СНД”. Метою проекту є поширення й закріплення серед різних верств цих суспільств принципів демократії та плюралізму, а відтак – укорінення прав людини, духу співучасті й відповідальності.

Аналізуючи характер здійснюваних у країнах СНД і, зокрема, в Україні перетворень, пов'язаних із розбудовою демократичної держави, В. Полохало, М. Папієв, І. Кресіна,

О. Скрипнюк та інші дослідники цілком слушно наполягають на проведенні цілої низки засадничих реформ (економічної, правової, політичної та інших), що сприяли б побудові такого державного механізму, який би відповідав сучасним вимогам та стандартам високорозвинених країн і забезпечував конституційно закріплені права людини і громадянина, активний розвиток суспільних відносин. Нагальною є потреба дослідити спроби органічно синтезувати владно-субординаційні принципи державного управління із вимогами структурної координації відносин у сфері взаємодії держави та елементів громадянського суспільства, яке з великими труднощами формується на пост-радянському просторі.

Після майже двадцяти років з часу розпаду СРСР у багатьох із колишніх союзних республік, а нині – суверенних держав (Росія, Україна, Білорусь, Грузія, Азербайджан, Казахстан та ін.) спостерігаються процеси авторитаризації влади, відхилення від шляху демократизації, що зрештою уповільнює перспективи формування громадянського суспільства. В Росії, Україні, Білорусі відбулося посилення виконавчої гілки влади, спостерігається зниження активності населення в процесі модернізації суспільства та владних відносин. Ці зміни в цілому позначилися на соціальному та політичному образі влади у державах. У цей самий час у більшості розвинених країн виявляється послаблення засад централізації, ієрархії влади, посилюється вплив громадянського суспільства. На думку О. Тоффлера, „саме в наш час починається ера зсунення влади, коли поступово розпадаються всі владні структури, що раніше існували у світі, і народжуються принципово нові... „Зсунення влади” означає не переміщення влади, а її трансформацію” [1, с.332-333].

Сучасні держави, які засновані на застарілій концепції „єдиного джерела суверенітету, влади й управління”, з погляду американського політолога Дж. Розенау, потерпають від кризи і не здатні, як колись, ефективно виконувати свої функції [2, с.14]. Оскільки бюрократичний централізм, що передбачає просування інновацій з єдиного столичного центру на регіональну периферію, зрештою збанкрутів, більш актуальною стала проблема, сформульована американським соціологом Д. Беллом: держава надто велика для вирішення незначних проблем і надто мала для рішення великих. Відбувається процес передачі частини функцій держави, з одного боку, наднаціональним організаціям (приміром, Європейському Союзу), а з іншого – регіонам та їх інститутам, що підвищує роль регіональної влади. Як стверджують багато експертів, усі країни мають віднині намагатися примирити локальні та регіональні свободи з єдністю держави. Певні функції повинні перебрати на себе структури громадянського суспільства. Однак на більшій частині „пострадянського простору” такі процеси не відбуваються. Більше того, в Україні посилюється процес централізації влади за „кремлівським зразком”. У вересні 2010 р. Конституційний Суд скасував закон № 2222, який з 1 січня 2006 р. перетворював Україну з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку. Але реально „перетворення” не відбулося. Сплеск

ентузіазму населення часів „помаранчевої” революції налякав і переможців, і переможених у президентських перегонях 2004 року.

Майже за двадцять років існування незалежної Української держави влада не спромоглася повністю реалізувати положення статті 21 „Загальної декларації прав людини” (1948 р.), у якій проголошувалось, що „кожна людина має право брати участь в управлінні своєї країни безпосередньо або через вільне обрання представників” [3, с.11]. Так, Закон України „Про об’єднання громадян” консервує стан правового регулювання життєдіяльності суспільних організацій, який було досягнуто на початок 1990-х років, тобто до прийняття Україною Основного Закону. Деякі місцеві акти (наприклад, „Статут територіальної громади міста Харкова”) також не приділяють достатньої уваги громадським ініціативам. Усе це має негативні наслідки, що виявилось у зниженні громадської активності й відповідальності на етапі становлення суверенної державності. Ми спостерігаємо це на трьох етапах розвитку: 1) „комуністичного” досвіду часів застою та розчарування „перебудовою” М. Горбачова; 2) невдалого досвіду демократизації за часів президентства Л. Кравчука і В. Ющенка; 3) авторитарного характеру правління за президентства Л. Кучми та В. Януковича.

Комуністичний спадок виявляється у схильності громадян не довіряти суспільним організаціям і уникати приймати в них участь. Крім того, спостерігається стійке небажання об’єднуватися у групи, боротися за організацію інститутів місцевого самоврядування. Втім це надто складне і водночас нагальне завдання, адже слід визнати, що у колишньому СРСР автономія місцевого самоврядування фактично була відсутньою. Щонайменше з початку 1930-х років до кінця 1980-х рр. місцеві органи влади були лише частиною єдиного вертикально інтегрованого партійно-державного механізму. Між партійними функціонерами, господарськими чиновниками, директорами підприємств на місцевому рівні існували неформальні відносини клієнтельного типу, точилася боротьба за владу й ресурси. Загалом у масштабах СРСР роль місцевої політики була незначною, а говорити про місцеві автономії у політичному сенсі можна лише як про латентні та вельми обмежені.

Справжня реформа місцевого самоврядування неможлива без участі суспільних самодіяльних організацій, громадської активності населення. Місцеве самоврядування межує з владою та суспільством. Адже саме

тут, на місцях, демократія набуває сенсу як в очах пересічних громадян, так і тих, кого вони обирають. Тут відбувається відпрацювання форм і методів взаємодії громади і місцевої влади у міжвиборний період, що сприяє поступовому формуванню громадянського суспільства. Тут народжуються ініціативи реформ у ключових сферах життя, починаються процеси формування, переформування й консолідації еліт, сюди йде інвестор за гарантіями щодо свого капіталу. Це фактичний і цілком закономірний у сьогоднішніх умовах стан справ. Крім того, саме тут, на місцях можна захищати людей від спроб нав'язати чужу систему цінностей. У цілковитій відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування громадяни мають отримувати гарантоване державою право вирішувати питання своєї культурної ідентифікації через місцеві органи самоврядування. Це особливо важливо для України, регіони якої мають не лише економічні, а й глибокі ментальні, культурно-історичні відмінності. Але небажання центральних і місцевих органів влади враховувати у своїх діях побажання населення веде до розчарування людей, знецінення виборів як механізму формування органів влади. Показовою є низька явка виборців на вибори до місцевих органів влади у жовтні 2010 р. Доки реформа органів місцевого самоврядування буде відірвана від громадських ініціатив, від створення передумов формування інститутів громадянського суспільства, доки цей процес є вторинним, а не основним у реформуванні держави та існує можливість нав'язувати зі столиці спосіб життя в регіонах, до тих пір політичні сили не зможуть забезпечити стабільність в управлінні державою, а отже, Україна не зможе втілити в життя плани модернізації, забезпечити свою політичну й економічну конкурентоспроможність у світі. На жаль, не всі представники української регіональної еліти розуміють значення і відстоюють реформування місцевих органів влади. У пострадянський час склалася своєрідна схема впливу вищої регіональної еліти (особливо призначених глав адміністрації) на масову електоральну поведінку. Регіональні еліти, беручи участь у торгах з центральною владою за повноваження й збереження свого статусу, обіцяють їй взамін лояльність і підтримку, зокрема, мобілізуючи населення на підтримку „замовлених” політичних сил.

Сплески громадянської активності спостерігалися у 1994 р., що можна розглядати як складову загальної антикомуністичної мобілізації та прагнення до відмови від ра-

дянського минулого, та під час „Помаранчевої революції” 2004 р. Невдалі спроби „демократизації” на початку 1990-х років (за часів президентства Л. Кравчука) і у 2004-2009 роках (за часів президентства В. Ющенко), що супроводжувалися зниженням рівня життя й соціальної захищеності населення, викликали розчарування значної частини населення, посилили соціально-політичну апатію. Негативний досвід, набутий народом у процесі хаотичної демократизації спричинив часткове відторгнення демократичних ідей, включаючи ідею громадянського суспільства. Негативні прояви процесів демократизації та плюралізації, що збіглися у часі з явищами гіперінфляції, кризи, хаосу, збіднення підштовхнули частину громадян до підтримання ідеї сильної влади та наведення нею порядку. Під час президентства Л.Кучми в Україні відбулося становлення патронального президентського правління, потужне посилення виконавчої влади, проявилися авторитарні тенденції. Слабкість громадянських ініціатив у цей час можна пояснити як надіями на сильну владу, так і систематичними утисками з її боку.

Головна проблема, розв'язання якої є ключем до формування повноцінної ефективною держави, – це прірва, що стрімко розширюється між владою та суспільством. Запровадження пропорційної системи виборів перетворило населення України на електорат, відсторонений від управління державними справами у міжвиборчий період. Американський соціолог Артур Медісон, досліджуючи статистику показників економічного та соціального розвитку різних країн за останні 200 років, дійшов висновку, що розвиток країни визначається не стільки економікою і зростанням ВВП на душу населення, скільки правилами соціального контракту і правилами діалогу влади і суспільства [4, с.3].

Успіхи і невдачі українського „громадянського суспільства” можна оцінити за тими результатами, що маємо у сфері представництва інтересів, громадської участі і свободи думки. За даними різних соціологічних служб України, останніми роками громадські групи грали набагато меншу роль в організації та реформуванні політичного курсу держави і політичного процесу загалом, ніж очікувалося. Політична опозиція в сучасній Україні, шукаючи громадської підтримки свого політичного курсу, непослідовна у відстоюванні інтересів певних соціальних груп, оскільки здатна до компромісів з правлячим класом. Авторитарні керівники (а до них

можна віднести й нинішнього президента України В. Януковича) схильні розцінювати зумовлену самим характером сильного централізованого управління слабкість опозиції як свідок „соціального миру”, мовчазного консенсусу з приводу сучасної політики. Роз’єднаність нинішньої опозиції пояснюється зокрема тим, що багато представників ділової еліти України вважають, що кращий спосіб захистити свої інтереси – якомога швидше укласти мир з тим, хто при владі. У кінці вересня 2010 р. Конституційний Суд скасував конституційну реформу 2004 р., тобто надав В. Януковичу владу, яку мав свого часу Л. Кучма. При цьому парламенту й уряду відводиться роль спостерігачів і виконавців. Проте така позиція розходиться з уявленнями про демократію, яка базується на плюралізмі, виборності, відповідальності всіх гілок влади, децентралізації управління та ліберальній ринковій системі. Але вона відповідає іншому погляду на демократію як на баланс між конкуруючими групами. Монополізація влади суб’єктами ринку в цьому сенсі надзвичайно небезпечна. В Україні ж зроблений крок у напрямку зміцнення позицій крупного бізнесу й послаблення позицій середнього класу. Така ситуація складається, зокрема, через новий податковий кодекс, запропонований Кабінетом Міністрів, очолюваний М. Азаровим. На сьогодні за якістю бізнес-клімату Україна посідає 142 місце серед 180 країн і 181-е місце серед 184 країн за рівнем адміністрування податків. Невтішними є і показники захисту прав власності, якості реєстрації бізнесу, видачі ліцензій на виконання будівельних робіт [5, с.11]. Втім найближчими роками у світі надзвичайно посилиться конкуренція за інвестиції, і ті, хто виграє у цьому змаганні, отримають шанс на подальший розвиток.

Нинішній податковий кодекс, посилюючи тиск на середній та малий бізнес врешті-решт знищує соціальну базу громадянського суспільства. Проте й без того позиції середнього й малого бізнесу в Україні порівняно з країнами Європи та Америки не найкращі. Приміром, частка малого бізнесу у ВВП країн ЄС у 2004 р. складала 67%, в США – 52%, в Японії – 55%. У європейських країнах у цій сфері працювало до 70% населення [6, с.3]. Антикризова програма президента США Б. Обами значну увагу приділяє підтримці середнього й малого бізнесу. Невипадково свого часу Наполеон I Бонапарт (1769-1821 рр.) стверджував, що „і назви, і форми правління не грають ніякої ролі. Держава буде добре управлятися, якщо вда-

ється досягти того, щоб справедливості відчували всі громадяни, як щодо захисту особистості, так і щодо податків” [7, с.145].

Становлення правової демократичної державності неможливе без громадянського суспільства, підґрунтям якого в економічній сфері є багатоукладна економіка, розмаїття форм власності, регульовані ринкові відносини; у політичній сфері – децентралізація владних повноважень, поділ влади, політичний плюралізм, доступ громадян до участі у державних і суспільних справах, верховенство закону і рівність усіх перед ним; у духовній сфері – відсутність монополії однієї ідеології і світогляду, свобода совісті, висока духовність і мораль. Громадянське суспільство неможливе без свободи особи. Але оскільки свобода характеризується нормативністю, то, відповідно, людина має свободу внаслідок своєї здатності підпорядковуватись нормативним вимогам. Це означає, що зовнішньою формою буття свободи особистості є соціальні норми, що визначають ступінь і припустимі межі свободи. І лише у найбільш важливих для суспільства сферах ступінь свободи визначає, нормує сама держава. Це досягається за допомогою правових норм, законів, конституції. При цьому самі права і свободи, в тому числі конституційні, з одного боку, визначаються рівнем розвитку громадянського суспільства, зрілістю його економічної, соціальної, суспільно-політичної організації. З другого боку, від повноти прав і свобод людини і громадянина, ступеня їх гарантованості, послідовності реалізації багато в чому залежить розвиток, поглиблення важливих характеристик громадянського суспільства в правовому, демократичному суспільстві. Права людини і громадянина є в цьому сенсі інструментом саморозвитку громадянського суспільства, його самоорганізації. Цей двоєдиний взаємозв’язок має бути закріплений і на державно-правовому рівні, коли конституція та інші закони встановлюють відповідальність не лише громадянина перед державою, а й держави перед громадянином.

Під таким кутом зору цікавим є розгляд новацій, внесених новою редакцією Закону України „Про судоустрій і статус суддів”, який набув чинності 3 серпня 2010 р. На думку юристів-професіоналів, цей закон може (навіть несподівано для його авторів) відкрити нові перспективи для захисту прав людини в Україні. Згідно зі ст.3, ч.1 Основного Закону України, права людини є вищою соціальною цінністю. Захист прав людини відповідно до ч.2 статті 3 Конституції Укра-

їни визнається головним обов'язком держави. Враховуючи особливу значущість прав людини як найвищої цінності, особливого змісту, згідно з ч.2 статті 125 Конституції набуває статус Верховного Суду України як найвищого органу в системі судів загальної юрисдикції. Якщо вищі суди України відповідають за захист прав, передбачених галузевим (приміром, цивільним, господарським, сімейним або трудовим) законодавством, то конституційні права людини як найвища цінність у кінцевому підсумку підлягають захисту Верховним Судом України – найвищим органом в системі судів. Однак, надаючи Верховному Суду України повноваження з перегляду рішень усіх інших судів загальної юрисдикції у частині захисту конституційних прав людини, в розділі XII Основного Закону України не передбачений у переліку повноважень інститут конституційної скарги, тобто спеціальної процедури захисту конституційних прав людини від дій законодавчої гілки влади. Крім того, дії судових органів стали більш залежними від виконавчої влади.

У 1999 р. відомий український політолог В. Полохало у статті „Негромадянське суспільство як соціополітичний феномен України” відзначив штучно створювані центральною владою труднощі формування громадянського суспільства, а відтак перетворення українців на пасивну, індиферентну масу. Менталітет негромадянськості такого „середнього” українця як стабільного складника його соціального характеру, як не парадоксально, є захисним механізмом в умовах тотальної вразливості людини, залежності від політики центральної та місцевої влад та умов життя, що невпинно погіршуються. В країні зростає відчуття невдоволеності керівництвом держави, яка попри наявність надзвичайних можливостей перетворюється на країну „третього” сорту. У державі починає працювати „інстинкт суспільного самозбереження за будь-яку ціну”, зосередженість людей на природному прагненні вижити, відчуття власної безпорадності. Усе це звужує горизонт особистісного розвитку, самореалізації та індивідуальної відповідальності. В. Полохало назвав головні реалії, що ускладнюють формування почуття громадянської відповідальності у більшості населення: „1) відчуження більшості суспільства від влади за односторонньої багатомірної залежності від неї; свавільне, безконтрольне здійснення державною владою своїх повноважень; повна корумпованість управлінського апарату; 2) закритість для громадськості

процесів формування й функціонування владних структур, домінування принципів фаворитизму у кадровій політиці; 3) тінювий розподіл і перерозподіл колишньої так званої загальнонародної („соціалістичної”) власності за панування на всіх рівнях владної ієрархії патрон-клієнтальних, прихованих від суспільства неформальних відносин; 4) нетранспарентні форми узгодження й прийняття рішень правлячою елітою, зумовлені підтримкою з боку тих чи інших груп впливу, зрощенням бізнесу, в тому числі й тінювого, з владою і як наслідок – виникнення олігархічних кланів, що панують у політичному процесі і в економічній сфері; 5) невідзначеність і непередбачуваність зовнішньополітичних орієнтацій правлячої групи вкупі з її неспроможністю окреслити комплекс національних інтересів і зовнішні пріоритети держави; 6) відсутність системи реального захисту офіційно декларованих прав людини з боку політичних інститутів, ігнорування прав і свобод особи, фактична підконтрольність судової гілки влади посткомуністичній „олігархії” [8, с.31-33].

На жаль, за останні десять років ситуація в країні не змінилась на краще. Все частіше стали говорити про „загублене десятиліття”. Показником масового розчарування населення стала надзвичайно низька активність виборців під час виборів до місцевих органів влади в жовтні 2010 р. Це є свідченням того, що в Україні демократичні процеси використовуються досить ефективно, але з точки зору передусім правлячих еліт, „територіальних кланів”, а не суспільства. Нездатність правлячого класу налагодити діалог з населенням країни є причиною його відносної слабкості та сумнівності справді демократичних змін в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тоффлер О. Ера смешения власти / О. Тоффлер // *Философия истории: [антология/ под ред. Ю.А. Кимилева]. – М.: Наука, 1985. – 564 с.*
2. Rosenau Jn. Distant proximities. Dinamies Beyond Globalisation Princeton / Jn. Rosenau. – Oxford, 2003. – P. 3-17.
3. Развитие гражданского общества в СНГ. – М.: ИПА „Три Л”, 1995. – 104 с.
4. Папиев М. Гражданское общество: миф, реальность или шанс? / М. Папиев // *Зеркало недели. – 2007. – 3 нояб. - № 41. – С.3.*
5. Колесников Б. Как вернуться к этому потенциалу? (средний бизнес убит навсегда?) / Б.Колесников // *Аргументы и факты в Украине. – 2009. – № 45. – С.11*

6. Шаронов А. Мы далеко не пионеры / А. Шаронов // Независимая газета. – 2004. – 26 октября. – С.3.
7. Тарле Е.В. Наполеон/ Е.В.Тарле: [послесловие и комментарии В.А.Дунаевского и Е.И.Чапкевича]. – М.: Пресса, 1992. – 640 с.
8. Полохало В. Негражданское общество как социологический феномен Украины. Отражение социального характера „среднего” украинца в избирательном процессе / В. Полохало // Политические исследования. – 1999. – № 6. – С.31-32.

УДК 321.01:329.7

Корнієвський О. А.

Національний інститут стратегічних досліджень

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Проаналізовано нинішній стан та визначено пріоритетні напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку інституцій громадянського суспільства в сучасній Україні. Виділена роль держави щодо формування та розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: *нормотворча діяльність, громадські об'єднання України, неурядові організації, громадянське суспільство.*

Корниевский А.А.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Проанализировано нынешнее состояние и определены приоритетные направления усовершенствования нормативно-правового обеспечения развития институций гражданского общества в современной Украине. Выделена роль государства в формировании и развитии гражданского общества.

Ключевые слова: *нормотворческая деятельность, общественные объединения Украины, неправительственные организации, гражданское общество.*

Korniyevsky O.

SOME QUESTIONS OF LEGISLATIVE SUPPORT OF SOCIAL ORGANISATIONS IN UKRAINE

The current condition has being analyzed also the main ways of improvement of normatively legal providing with securing of civil society institutes development in modern Ukraine has being defined. The State's role in the formation and development of society is highlighted

Key words: *rule setting activity, civil associations of Ukraine, non-governmental organizations, civil society.*