

УДК: 32.019.5:316.722

**В. П. ГОРБАТЕНКО**

**ДУАЛІЗМ ДЕРЖАВИ Й СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ:  
РЕЦИДИВИ І ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЇХ ПОДОЛАННЯ\***

*Розглядаються визначальні характеристики держави й суспільства на сучасному етапі розвитку України. Показано причини і наслідки розриву між зазначеними структурами. Запропоновано основні напрями взаємодії держави і громадянського суспільства й можливості забезпечення громадського контролю над державною владою.*

**Ключові слова:** *перехідна держава, громадянське суспільство, правова система, державна влада, інституціональна інфраструктура, самоорганізація.*

**Горбатенко В.П. Дуализм государства и общества в Украине: рецидивы и основные направления их преодоления**

*Рассматриваются определяющие характеристики государства и общества на современном этапе развития Украины. Показаны причины и последствия разрыва между указанными структурами. Предложены основные направления взаимодействия государства и гражданского общества и возможности обеспечения гражданского контроля над государственной властью.*

**Ключевые слова:** *переходное государство, гражданское общество, правовая система, государственная власть, институциональная инфраструктура, самоорганизация.*

**Gorbatenko Volodymyr. Duality of State and society in Ukraine: relapses and direction to overcome them**

*Discusses the defining characteristics of the State and society at the present stage of development of Ukraine. Showing the causes and consequences of the gap between these structures. Proposed guidelines for interaction between the State and civil society and to ensure civilian control over State power.*

**Key words:** *transition state, civil society, the legal system, State power, institutional infrastructure, self-organization.*

---

© ГОРБАТЕНКО Володимир Павлович – доктор політичних наук, професор, заступник директора Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

\* Стаття підготовлена в рамках наукового проекту «Громадський контроль діяльності органів публічної влади» в межах державної цільової програми «Громадянське суспільство, особа, держава: національний досвід та потенціал взаємодії»

Від часів здобуття Україною незалежності й дотепер найбільш хвилюючими для народу України є два питання: Яка держава нам потрібна? і Яке суспільство ми створюємо? Безумовно, ці питання нерозривно пов'язані між собою. Однак варто спробувати розібратися з ними почергово і спробувати запропонувати основні напрями подолання існуючого розриву між цими важливими для повсякденного існування людини сутностями.

Відтак, спочатку розберемося з державою. Якщо абстрагуватися від фантомів, які є далекими від нашої реальності (йдеться про конституційно зафіксовані поняття «демократична держава», «соціальна держава» і «правова держава»), то у нас є вагомі підстави стверджувати, що ми досі живемо в «перехідній пост-соціалістичній державі». На користь цього свідчить, скажімо, химерне поєднання старих і нових інститутів. І хоча з формального погляду можна говорити про домінування нових інститутів, ми постійно спостерігаємо проникнення в нові форми попереднього авторитарного змісту – явище, яке ще в XIX ст. описав Алексіс де Токвіль у своїй праці «Давній порядок і революція»<sup>1</sup>.

Спостерігаючи за структурами, покликаними цементувати державу, ми бачимо небезпечний процес переходу від політики до субполітики. Йдеться, зокрема про втрату авторитету і внутрішньої сили такими ключовими інститутами як парламент і конституційний суд. Як наслідок, принципові рішення все частіше приймаються поза межами цих структур, що є підтвердженням логіки формування такого досі малодослідженого в нашій реальності явища як «мережна держава». Остання, за визначенням Л. Мамута, означає утворення, яке характеризує демонтаж вертикалі владної ієрархії<sup>2</sup>.

Поряд з вищезазначеним для перехідної держави, якою досі залишається Україна, властива відсутність у представників державної влади лояльного ставлення до опозиції. Це зумовлює постійне протистояння і навіть ворожнечу політичних сил, які прагнуть завоювати державну владу. Відсутність належного контролю з боку опозиції за діями влади зумовлює невиконання державою однієї з найважливіших функцій державного й адміністративного управління – узгодження та збалансування суспільних інтересів. Серед головних причин невизначеності соціальних інтересів в умовах сучасного розвитку українського суспільства слід зазначити наявність посттоталітарної свідомості й недемократичної поведінки нинішньої еліти, яка свідомо продукує ідеологію соціальної нестабільності та якій невігідна ясність з ідеологією як безпосередньою причиною інтересів. Вищезазначена нездатність підштовхує владно-бюрократичні структури до забезпечення стабілізації суспільства авторитарним шляхом. До цього додається помилкове тлумачення демократичного розвитку як процесу роздержавлення. Це, зокрема, виявилось у самоусуненні держави від відповідальності за долю і якість ринкових перетворень. Як наслідок, поширюються такі негативні явища як стихійний соціальний протест, вивіз капіталу за межі держави, тотальна криміналізація суспільства.

В перехідних умовах розвитку української державності з усією очевидністю постав феномен «уявного конституціоналізму». Це явище зумовлюють наступні чинники: 1) наявність у попередньому історичному розвитку системи соціалізації населення, орієнтованої на формальний характер існування конституції, а також значного розриву між конституційними нормами і реально діючими інститутами; 2) відсутність необхідної кількості активних суб'єктів правового реформування, здатних не тільки підтримувати, а й проводити демократичні перетворення; 3) неоднозначне сприйняття значною частиною парламентарів принципів положень і окремих статей конституції<sup>3</sup>.

Як наслідок, досі незабезпеченою належним чином залишається мета реорганізації національної правової системи, що включає формування демократичного правопорядку, налагодження чіткого механізму взаємодії держави і громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Джерелами кризи правової системи в умовах пострадянського розвитку України виступають: 1) неефективність судової системи, поява категорії суддів, які приймають неправомірні рішення; відсутність у суддів відповідальності за незаконні рішення; недосконала система притягнення суддів до відповідальності, що негативно впливає на рівень довіри суспільства до суддів; 2) надмірна залежність правової системи від політичного й адміністративного втручання, відсутність необхідної автономності правового регулювання; 3) неефективність і непродуктивність законотворчої діяльності Верховної Ради України; 4) недієздатність демократичної системи правління, яка підштовхує владно-бюрократичні структури до забезпечення стабілізації суспільства авторитарним шляхом.

Останнім часом в Україні на державному рівні набула чергового загострення небезпека, пов'язана з неадекватною мовною політикою. Цю проблему можна визначити як політичне протистояння між прибічниками одномовності та двомовності на державному рівні. В епіцентрі політичного протистояння опинилися дві мови – українська і російська. Це що стосується основної проблеми – протистояння прихильників одномовності та двомовності. Спробуємо окреслити коло проблем, пов'язаних з вищезазначеною: 1) штучна мобілізація мовних груп у прагматичних інтересах різних політичних сил і, як наслідок, -- виникнення напруги в межах усього суспільства; 2) поспішність, невваженість і суперечливість ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин; 3) вірогідність виникнення цілого ряду потенційних ризиків внаслідок відсутності достовірного уявлення про суспільні наслідки реалізації певної альтернативної сформульованій у Конституції України мовної політики (подвійне тлумачення двомовності; вірогідність розвитку на базі мовного питання федералізму, сепаратизму та іредентизму; тлумачення державної мови як етногрупового явища та ін.); 4) більш, ніж меншинна, присутність російської мови в українському суспільстві; 5) постійне відставання й неадекватність правового забезпечення державної мовної політики. Небезпека мовної проблеми пов'язана зі спровокованою на рівні державно-політичних суб'єктів загрозою розколу країни. У цьому контексті О. Пахльовська наступним чином визначає цю небезпеку: «У результаті постійного свавільного відторгнення від української культури її автентичного духовного спадку в природі самої культури виникло унікальне явище: відторгнення від суспільної свідомості власної національної та етнічної суті, відчуження від власної національної культури та історії. Елементарно: звичайні форми національної ідентифікації і насамперед володіння мовою в самій Україні до недавнього часу сприймалися як незаперечна ознака «націоналізму», і не просто, а чомусь «буржуазного»<sup>4</sup>.

Тепер поглянемо на суспільство. Відповідаючи на питання «Яке суспільство ми маємо?», є всі підстави вважати, що ми живемо в так званому суспільстві ризику, яке з політичної точки зору описане німецьким вченим Ульріхом Беком<sup>5</sup> і з правової – англійським вченим Девідом Марані. Які ознаки свідчать про те, що ми живемо в суспільстві ризику?

Сьогодні можна говорити не лише про антидержавний настрій і відповідне спрямування українського суспільства. Можна навіть говорити про утвердження анархо-демократичної тенденції й постійне звуження соціальної бази демократії. На анархічні тенденції визначально впливає стиль поведінки вітчизняної бюрократії з її набутими в нових умовах потягом до особистого збагачення за рахунок держави та властивістю «не помічати» простого трудівника з його повсякденни-

ми турботами і прагненнями. З анархічним світосприйняттям пов'язана також необхідність вимушеного розриву значної частини населення зі звичним ритмом життя, втрата престижу професій учителя, вченого, інженера, робітника.

Зазначене, у свою чергу, продукує наявність ситуації, за якої більшість населення усвідомлює себе в якості пасивних об'єктів політики. Це не дозволяє створити дієвий механізм обмеження державної влади. Можна припустити, що ця проблема пов'язана з нерозв'язанням проблеми власності на користь суспільства й окремих громадян (йдеться про відсутність належних пільгових умов для розвитку малого й середнього бізнесу, наявність конфліконебезпечного розриву в доходах населення, відсутність державної політики сприяння економічному самозабезпеченню молоді і т. д.).

Окрім того в суспільстві поглиблюється поляризація, яка породжує соціальну апатію, нелегітимні форми протесту. Псевдодемократичні режими на пострадянському просторі породили явище, яке західний вчений Дж. Бохман визначив терміном «політична бідність». Основними рисами «політичної бідності» є економічна залежність від держави, патерналізм, незалученість до соціальних мереж, відчуження від політичного життя.

Стабільним за сучасних умов вважається суспільство, в якому частка середнього класу в структурі населення не нижча за 70%. Основними ознаками нестабільності суспільства є: 1) розмиті ціннісні й зовнішньополітичні орієнтації; 2) невизначені перспективи; 3) безкінечне «перетягування каната» у владних верхах; 4) девальвація понять «патріотизм», «національна гордість»; 5) дезорієнтація молоді; 6) загальне падіння моралі; 7) домінування організованої злочинності і корупції; 8) зростання міграційних потоків. Що стосується останнього, то тут слід зауважити наступне. Нині в Україні досить сильними є міграційні тенденції та настрої, особливо серед молоді. Україна є одним із найбільших донорів та реципієнтів трудових мігрантів. За наявними оцінками експертів ООН та Світового банку, Україна має найбільший показник нелегальних мігрантів у Європі – близько 1,6 млн<sup>6</sup>. Доки існуватиме така ситуація? До того часу, поки в Україну не підуть інвестиції, сподіватися на повернення мігрантів додому, як і сподіватися, що люди не хотітимуть виїхати на заробітки, не слід.

Загроза тоталітаризму в сучасних умовах скоріше виключає збереження попередніх форм, в тому числі й в Україні. Однак, доки перехід не завершився, ніхто не зможе точно передбачити, є він переходом до демократії чи до нової форми авторитаризму. Це негативно відбивається на консолідації суспільства. В. Бакіров, президент Соціологічної асоціації України, звертає увагу на цілий ряд небезпечних тенденцій розвитку України. Це насамперед: 1) поглиблення соціального розшарування й нерівності й, відповідно, посилення вірогідності соціально-класових конфліктів; 2) сповзання у прірву цивілізаційного розколу, що посилює вірогідність міжконфесійних, міжетнічних і міжкультурних конфліктів; 3) втрата освітнього і науково-технічного потенціалу, репутації й авторитету на міжнародній арені.

Можливості підконтрольності влади в Україні, безперечно, пов'язані з формуванням громадянського суспільства. Оцінюючи його стан у нашій пострадянській реальності, варто відзначити, що на сьогодні в соціально-гуманітарній сфері мабуть є чи не найбільше дисертаційних робіт, які так чи інакше його аналізують. З одного боку, це говорить про значення громадянського суспільства для нашого сьогодення і особливо для майбутнього. Але, з іншого боку, ми стаємо свідками перетворення цього поняття на своєрідний симулякр (за термінологією Ж.Бодріяра), оскільки ми маємо надто незначні досягнення як у сенсі його розуміння, так і практичної реалізації.

Що ж означає громадянське суспільство в загальнотеоретичному і практичному плані. По-перше, це суспільство громадян з високим рівнем економічних,

соціальних, політичних і моральних якостей, яке спільно з державою створює розвинені правовідносини. І по-друге, це суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але співробітничает з нею заради спільного блага<sup>7</sup>.

У громадянському суспільстві, яке лише починає формуватися в Україні, химерно переплітаються авторитарні й демократичні властивості та ознаки. Його перехідний характер особливо виразно постає в незахищеності від втручання держави і політичної влади у життя і діяльність громадян. І друге. Для створення розвиненого громадянського суспільства, поряд з такими чинниками як відсутність активності, самостійності, ініціативи, не вистачає юридичної грамотності населення і підтримки з боку держави.

Для повноцінної життєдіяльності громадянського суспільства і налагодження його взаємодії з державою сьогодні нам необхідно виконати 3 основні умови: 1) створення його розгалуженої інституціональної інфраструктури; 2) розвиток самоорганізаційного потенціалу громад; 3) законодавче врегулювання відносин з державою. Виходячи з цих умов, спробуємо висловити деякі міркування щодо функціональних можливостей співпраці держави і громадянського суспільства.

*1. Створення розгалуженої інституціональної інфраструктури.* На початку незалежного розвитку України ринкову свободу неправомірно ототожнювали зі свободою громадянських дій населення. Однак, як виявилось, для прискореного формування громадянського суспільства недостатньо його стихійного розвитку. Потрібен проект його формування.

Не можна сказати, що зовсім немає таких проектів. Є, скажімо, розроблений Мінюстом проект Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством. Однак цей документ занадто абстрактний, що значною мірою відображає дискурс у соціально гуманітарних науках. Там дуже багато йдеться про належне й не визначено реальні поетапні кроки реформування існуючих і створення нових інститутів громадянського суспільства. Що ж стосується форм взаємодії держави і громадянського суспільства, то вони виписані декларативно. Хоча саме існування цього документа вже є певним кроком уперед. До цього можна додати й розроблену на базі нашого відділення Концепцію гуманітарного розвитку України на період до 2020 року, втілення якої однак досі залишається під питанням.

Реальна ситуація з розвитком інфраструктури полягає в наступному. На створення структур громадянського суспільства й на забезпечення діяльності тих, які виникають стихійно, не передбачені ніякі спеціальні засоби (кошти, приміщення, інформаційно-комунікаційні засоби). Такої статті витрат просто не існує й не має відповідного законодавчого забезпечення. Громадські ради при органах влади мають номінальний характер. Непрацюючим досі залишається один з основних механізмів реального здійснення народовладдя. А саме. Включення жителів – членів територіальних громад у процес прийняття суспільно значущих рішень.

Натомість, під шумок багатослів'я, пов'язаного з нібито розбудовою громадянського суспільства впливові олігархічні групи вже по суті побудували вигідне їм псевдогромадянське суспільство. Його основні характеристики:

– витіснення платними формами безкоштовних форм зайнятості дітей. Йдеться про спортивні школи, гуртки, клуби, катки, стадіони. Причому, як правило, на попередній базі, а не на новоствореній. Історичним злочином можна вважати знищення системи радянських профспілок, які відігравали значну роль в літньому оздоровленні дітей та відпочинку простих трудівників;

– формування структурованих і міцно зв'язаних з органами влади різних рівнів кримінальних структур, які використовують у своїй діяльності вбивства, викрадення, залякування, рейдерство, шантаж та інші методи;

– відчуження широких мас населення від держави, владних структур;

– налагодження каналів особистого збагачення державних чиновників;

– формування професійної армії юристів, які спеціалізуються на легалізації діяльності антиправових і антигромадянських структур.

2. *Розвиток самоорганізаційного потенціалу громад.* Розвиток самоврядування для нашої країни означає розвиток демократії. Однак він заторможений з кількох основних причин:

- звуження простору свободи і самоврядних можливостей громадян через формування жорсткої вертикалі влади й відсутність децентралізації;
- збереження рецидивів етатистської культури верхів і низів;
- невідповідність фінансового забезпечення світовим стандартам, за якими 60 % виробленого на місцевому рівні сукупного доходу має там і залишатися, а не перерозподілятися через центр.

Однією з головних особливостей громадянського суспільства є конкретний і повсюдний вплив на розв'язання повсякденних проблем. На цей процес, поряд з підтримкою спонтанної динаміки, можна і необхідно впливати нормативно-правовими і державно-управлінськими засобами. До таких засобів, зокрема, відносяться цілеспрямована підготовка й підтримка лідерів громадськості. Без них осередки громадянського суспільства, як правило, не виникають. Такими потенційними лідерами на місцях можуть виступати представники інтелігенції (вчителі, лікарі, священнослужителі). До того ж, можна було б спеціально готувати відповідних фахівців на юридичних чи політологічних відділеннях університетів. У США, наприклад, на кадрове забезпечення громад зорієнтовані близько 50 навчальних закладів. Підготовка спеціалістів з розвитку місцевих спільнот включає такі спеціалізації як: планування розвитку місцевих спільнот; місцеве управління; розвиток села і проблеми міста; освіта в місцевих спільнотах; економічний розвиток місцевих спільнот; робота з молоддю та особами похилого віку.

Ще одним механізмом можна вважати підтримку соціального партнерства, яке дозволяє поєднати зусилля держави, бізнесу та інститутів громадянського суспільства. У Європі сьогодні саме з цим пов'язаний безперервний процес реалізації адміністративних реформ. Особливо, що стосується залучення бізнесу і громадських структур до реалізації ініційованих державою проектів. У демократичних державах сьогодні серйозна увага приділяється і так званому неформальному соціальному партнерству, в рамках якого у нас, наприклад, може здійснюватися облік соціально небезпечних сімей, які є причиною пожеж, газових вибухів у квартирах, грабежів, зростання неблагополучних дітей.

3. *Законодавче врегулювання відносин з державою.* З погляду пріоритетності законодавчого врегулювання функціонування інститутів громадянського суспільства осередками його зміцнення можуть стати благодійні організації, фонди, товариства, меценатство і волонтерський рух. При цьому законодавець має враховувати, що подібні організації можуть слугувати засобом відмивання «брудних» грошей, оплотами маніпуляцій довірою людей. Відповідно, особливу увагу слід звертати на відкритість їхньої діяльності, чіткість норм і правил, покликаних регулювати діяльність у цій сфері.

Важливою умовою життєздатності інститутів громадянського суспільства є забезпечення їхньої фінансової стійкості. Це передбачає створення сприятливих податкових умов. Зокрема, варто було б надати можливість для фізичних осіб адресної виплати частини податків на розвиток інститутів громадянського суспільства із забезпеченням відповідної звітності.

У 2010 році було прийнято закон «Про соціальний діалог». Закон загалом позитивний, спрямований на досягнення спільних домовленостей працівників, роботодавців, органів місцевого самоврядування. Однак коло суб'єктів діалогу штучно звужене, важелі і можливості впливу є нерівними.

Нормативного закріплення потребує порядок здійснення громадського контролю за діяльністю органів влади. На сьогодні його замінили громадською експертизою діяльності органів виконавчої влади. Однак реально це нічого не дає, про що, зокрема, свідчить антикорупційна експертиза. Ми як були, так і залишаємось лідерами корупційних діянь серед країн перехідного типу.

Поряд з названим, законодавчого регулювання потребують: статус і діяльність невідприємницьких організацій; облік і надання соціальних послуг, в тому числі правової допомоги, населенню; реальне забезпечення права на звернення кожного громадянина до органів державної влади.

З усього сказаного можна зробити наступний висновок. Громадянське суспільство є незалежним настільки, наскільки держава є терпимою до такої незалежності. Сформувані основні напрями налагодження чіткої взаємодії влади й інститутів громадянського суспільства ми зможемо лише усвідомивши чим є громадянське суспільство не в теорії, а на практиці: недосяжним суспільним орієнтиром і своєрідною формою симуляції реальності, чи, може, зручною ширмою, за якою влада приховує свої істинні наміри? Про розвинене громадянське суспільство в нашій реальності можна буде говорити лише тоді, коли воно буде в змозі змінити характер функціонування влади, для якої стануть характерними: 1) легітимність; 2) всезагальність застосування демократичних принципів; 3) ефективність влади, що означає наскільки вона реально діє в інтересах людей і створює можливість для особистості самостійно формувати своє особисте життя і впливати на історичний розвиток своєї країни. Відповідно, головне наше завдання на найближчу перспективу – вирішити зазначені проблеми і, найголовніше, подолати дуалізм держави й суспільства, які повинні становити собою міцний, єдиний, цілісний організм, спрямований на покращення життєдіяльності людини.

1. *Токвіль Алексіс де*. Давній порядок і революція /Алексіс де Токвіль / з фр. пер. Г. Філіпчук. – К.: Юніверс, 2000. – 224 с. 2. *Мамут Л.С.* «Сетевое государство?» / Л.С. Мамут // Государство и право. – 2005. – № 11. – С. 6. 3. *Горбатенко В.П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: монографія / Горбатенко В.П. – К.: Академія, 1999. – С. 134–155. 4. *Пхльовська О.* Ave, Europa!: ст., доп., публіц. (1989–2008) / Пхльовська О. – К.: Унів. вид-во ПУЛЬСАРИ, 2008. – С. 79. 5. *Бек У.* Общество риска. На пути к другому модерну / Бек У. / пер. с нем. В.Седельника и Н.Федоровой; послесл. А.Филиппова]. – М.: Прогресс-Традиция, 2000. – 384 с. 6. *Migration and Remittances. Eastern Europe and the Former Soviet Union* / ed. by Ali Mansoor, Bryce Quikkin. – World Bank, 2006. – P. 1526 7. *Мотрошилова Н.В.* Цивилизация и варварство в эпоху глобальных кризисов / Н.В. Мотрошилова // Цивилизация и варварство в современную эпоху. – М.: ИФРАН, «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2010. – С. 383–413.

УДК 323.1

**К. М. ВІТМАН**

## **ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА МОЛДОВСЬКОГО АНТИДИСКРИМІНАЦІЙНИХ ЗАКОНІВ**

*В ході порівняльного аналізу українського та молдовського антидискримінаційних законів виявлено недоліки та переваги обох документів. Автор дійшов висновку, що з їх*

---

© *ВІТМАН Костянтин Миколайович* – доктор політичних наук, професор Національного університету «Одеська юридична академія»