

Горленко В.В.

Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова

ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ВПЛИВУ ДЕРЖАВИ

У статті розкрито основні проблеми, які постають на шляху формуванню українського громадянського суспільства та роль держави у цьому процесі. Розглядається взаємозв'язок функціонування органів державної влади й адміністративно-територіального устрою та процесу формування громадянського суспільства. Процеси трансформації громадянського суспільства на шляху утвердження демократії потребують удосконалення політики сприяння його розвитку. Є необхідність у повноцінному законодавчому забезпеченні суспільних відносин у цій сфері та модернізації чинного національного законодавства.

Держава безпосередньо впливає на формування громадянського суспільства і взаємопов'язана з ним. У зв'язку із цим у статті розглянуто, якими засобами і в якій спосіб може вплинути держава на побудову громадянського суспільства через органи, які покликані здійснювати реалізацію її функцій, – органи державної влади, а також органи, які покликані представляти інтереси місцевої громади, – органи місцевого самоврядування.

Окремо у статті запропоновано новий адміністративно-територіальний устрій, який дасть змогу зекономити значні кошти, насамперед, шляхом ліквідації чинних обласних державних адміністрацій, передачі більшості функцій управління на місцевий рівень.

У дослідженні приділено увагу також врахуванню іноземного досвіду у сфері розбудови громадянського суспільства, зокрема запропоновано внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Особливу увагу у статті звернено на аналіз сучасного стану розвитку українського громадянського суспільства. Проаналізовано проблемні питання, які виникають на шляху його розвитку та надано відповідні пропозиції. Встановлено, що громадянське суспільство є виявом найвищого рівня організації державної влади, за якого максимально забезпечується можливість реалізації особою власних прав та інтересів, участі у державних справах, а також гармонійне розкриття творчих здібностей.

Надано пропозиції щодо вдосконалення державного впливу на формування громадянського суспільства.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, громадянське суспільство, демократія, органи державної влади, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Нині в Україні відбувається складний процес переходу від тоталітарного управління до формування суспільства на основі демократичних засад. У зв'язку із цим наша держава вступила в період реформування правової, політичної та економічної систем, метою якого є вдосконалення діяльності органів влади, а також зміцнення демократичних принципів її здійснення.

Незважаючи на законодавче закріплення статусу України як демократичної і правової держави (ст. 1 Конституції України), на жаль, ми не можемо похвалитися такими здобутками. Розвиток демократії в Україні гальмується ускладнен-

ням соціально-економічних та політичних проблем перехідного періоду.

У цьому процесі важливого значення набувають питання формування громадянського суспільства, а також вплив держави на його становлення. Саме громадянське суспільство є рівнем, на якому має відбуватись зміцнення демократії, поряд з ідеологією, інституціями влади та культурою. Крім того, людина є невід'ємною частиною суспільства, бо вона живе в ньому, ставить перед собою цілі і життєві задачі й прагне їх реалізувати, перебуває у пошуку сенсу життя і свого призначення у своїй же діяльності. Таким чином, становище людини залежить від суспільства, в якому вона

живе, і, навпаки, суспільство є віддзеркаленням внутрішнього світу його членів.

Українська держава чітко сформувала свій курс на побудову саме демократичного громадянського суспільства, проте український народ зіштовхнувся із багатьма проблематичними питаннями у цій сфері. Основним із них є тоталітарне минуле радянської доби, протягом якого в Україні будь-які згадки про громадянське суспільство не тільки на рівні наукових кіл, а й на рівні простих громадян були заборонені. Необхідно зауважити, що суспільно-політичні події в Україні наприкінці 2013 на початку 2014 рр. засвідчили нагальну потребу про вжиття заходів із боку держави в розбудові громадянського суспільства.

У зв'язку із вищезазначеним, набуває особливої актуальності наукова розробка питань, пов'язаних із формуванням громадянського суспільства, статусом окремих його елементів, проблемами становлення та перспективами розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто виокремити роботи таких авторів, як Г.М. Гука «Сутність і шляхи формування громадянського суспільства», В.Ю. Баркова «Соціально-політичне становище громадянського суспільства в Україні», Б.П. Андресюка «На шляху до громадянського суспільства: європейський контекст суспільно-політичного розвитку України», колективні праці І.Т. Паська, Я.О. Паська «Громадянське суспільство і національна ідея: Україна на тлі європейських процесів. Компоративні нариси», В.Ф. Сіренка, В.І. Тимошенко, Т.І. Ковальчука «Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення», М.І. Беренштейна, П.П. Панченка, О.П. Реєнта «Розбудова громадянського суспільства в Україні», колективна праця за загальною редакцією В.П. Мельника «Громадянське суспільство як здійснення свободи: центрально-східноєвропейський досвід», В.В. Буреги, В.П. Заблоцького «Суспільство в період транзиції: український контекст».

На найбільшу увагу заслуговує така монографія, як «Громадянське суспільство: історія та сучасність» за загальною редакцією д.ф.н., професора Т. Розової. У зазначеній праці здійснюється аналіз актуальних питань формування громадянського суспільства, а також сучасних положень про вплив держави на громадянське суспільство. Зокрема, авторами розкриваються теми громадянської ініціативи, орієнтирів становлення громадянського суспільства, вплив на таке становлення судової влади. У праці подана чудова характеристика історичного розвитку концепції громадян-

ського суспільства. У монографіях «Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку», «Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні» і «Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії» за загальною редакцією професора А. Кудряченка досліджено актуальні проблеми становлення сучасного українського громадянського суспільства. Застосування методу порівняльного аналізу дало змогу вченим розкрити діалектичну взаємозалежність соціально-правової держави та інститутів громадянського суспільства.

Постановка завдання. Завданнями цього дослідження є:

- дати характеристику стану розвитку громадянського суспільства в Україні;
- запропонувати можливі способи і методи державного сприяння побудові українського громадянського суспільства на законодавчому рівні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Укорінення засад республіканізму, а отже, становлення дієвого громадянського суспільства, потребує зміни філософії влади. Вона має першою, не очікуючи тиску знизу, на практиці перейти на засади відкритості та прозорості, продемонструвати, що сприймає громадянина та громадянське суспільство як рівноправних державі суб'єктів державотворчого процесу. Адже громадянська активність, інноваційний пошук, соціальна взаємодія значною мірою залежать від позиції влади.

Загалом процеси трансформації громадянського суспільства на шляху утвердження демократії потребують удосконалення політики сприяння його розвитку. Є необхідність у повноцінному законодавчому забезпеченні суспільних відносин у цій сфері та модернізації чинного національного законодавства [8, с. 41].

У зв'язку з цим стратегічними цілями державної політики мають бути:

1. розширення можливостей для підвищення політичної активності та самореалізації громадян задля здійснення суспільних ініціатив;
2. подолання аномії, формування в суспільстві атмосфери довіри між громадянами, між громадянами та державою, утвердження авторитету влади;
3. розвиток усіх рівнів місцевого самоврядування;
4. дотримання балансу суспільних інтересів у діяльності органів влади та в інституціях, що справляють вплив на державну політику;

5. забезпечення громадянина від будь-якого тиску на нього, надання йому повного правового захисту;

6. вдосконалення законодавчого врегулювання сфери громадянської активності;

7. подолання дефіцитів фінансової, інформаційної, організаційної підтримки громадянського суспільства, зобов'язуючи до відповідних дій органи влади та заохочуючи вітчизняний бізнес;

8. розвиток інституціональних механізмів забезпечення участі громадськості у виробленні, ухваленні та реалізації політико-управлінських рішень, популяризація відповідних складників діяльності органів влади;

9. розвиток інститутів, що забезпечують стабільний соціальний діалог між владою та різними суспільними групами;

10. заохочення нових і вдосконалення наявних форм самоорганізації громадян для вирішення питань з організації та облаштування свого життя [6, с. 14–15].

Держава безпосередньо впливає на формування громадянського суспільства і взаємопов'язана з ним. У зв'язку із цим варто розглянути, якими засобами і в якій спосіб може вплинути держава на побудову громадянського суспільства через органи, які покликані здійснювати реалізацію її функцій, – органи державної влади; а також органи, які покликані представляти інтереси місцевої громади, – органи місцевого самоврядування.

Органи державної влади поділяються на законодавчі та виконавчі. До законодавчих належить Верховна Рада України, до виконавчих – Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади (міністерства, служби, агенції, інспекції). Крім того, до органів державної влади можна зарахувати також місцеві державні адміністрації – обласні, міські, районні, районні у містах.

До органів місцевого самоврядування належать місцеві ради – обласні, міські, районні, районні у містах, селищні, сільські.

Нині органи державної влади і місцевого самоврядування відірвані від потреб населення і здійснюють обслуговування виключно інтересів своїх керівників. Кардинально змінити ситуацію, що склалася в цій сфері, можна через розширення можливостей громадської участі, перетворення громадян на впливового суб'єкта трансформації, формування в суспільстві усвідомлення підзвітності влади та змоги впливати на неї. Досягнення цієї мети потребує глибоких і системних змін усіх основних складників політичної сфери

суспільного життя. На рівні політичних інститутів – посилення представницьких органів влади з одночасним зміцненням механізму громадського контролю. На рівні відносин між органами влади і громадянським суспільством – підвищення відкритості та прозорості влади, вдосконалення механізмів участі громадськості в розробленні, ухваленні та реалізації управлінських рішень, механізмів громадського контролю. На рівні політичної культури – подолання патерналістського комплексу у ставленні громадян до влади, становлення активістського типу політичної культури з одночасним зростанням у середовищі представників влади та управління почуття відповідальності за результати своєї діяльності [6, с. 12].

Важливе місце у «драгоманівському» варіанті конституційного устрою України посідали органи місцевого самоврядування. Саме на них мислитель покладає найбільші надії на створення громадянського суспільства. Тому у своєму конституційному проекті реформ М. Драгоманов передбачає для органів місцевого самоврядування такі повноваження:

1. управління справами місцевого громадського господарства;

2. здійснення управлінських функцій щодо початкової та середньої освіти;

3. контроль за усією економічною діяльністю на території громади;

4. вжиття заходів щодо збереження природних багатств;

5. нагляд за діяльністю громадських організацій [2, с. 34].

Повертаючись до питання діяльності Верховної Ради України, доцільно звернутися до іноземного досвіду. Одним із головних надбань швейцарського народу є механізм народної ініціативи. На вимогу 50 000 громадян чи 8 кантонів мають бути організовані факультативні референдуми з будь-яких питань внутрішнього життя країни. Народна ініціатива вважається схваленою у разі її підтримання або більшістю громадян, що взяли участь у голосуванні, або більшістю кантонів. Зазначена процедура є виявом норми прямої демократії.

Для України також виникає необхідність запровадження механізму прямої демократії. Проте варто передбачити певне коло питань, які можуть бути предметом такої ініціативи [3, с. 14].

Продовжуючи тему адаптації іноземного досвіду до українських реалій, звертаємо увагу на законодавство Чеської Республіки, де парламент розпускається у таких випадках: якщо

він висловлює вотум недовіри новоствореному уряду; якщо його глава призначений президентом; протягом трьох місяців неспроможний ухвалити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри; засідання сесії припинено більше як на припустимий період; понад три місяці немає кворуму.

З метою підвищення ефективності роботи Верховної Ради України було б доцільним впровадити чеський досвід, а саме надати право Президенту України на розпуск парламенту у разі його неспроможності протягом трьох місяців ухвалити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри [5, с. 20].

Враховуючи той факт, що при ОБВ створюються громадські ради, слід зупинитись на недоліках процедури їх створення. Так, вже згадувана неодноразово в цьому дослідженні Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» відкриває перед громадськими радами широкі горизонти: ради створюються для того, щоб суспільство контролювало чиновників, а ті, своєю чергою, враховували думку громадськості під час реалізації державної політики. Так, ОБВ в обов'язковому порядку мають виносити на громадське обговорення проекти регуляторних актів, проекти нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав і свобод громадян, а також актів, що передбачають надання пільг, або, навпаки, встановлюють обмеження для інститутів громадянського суспільства. Також обговоренню підлягають звіти головних розпорядників бюджетних коштів про те, на що ці кошти були витрачені.

Постанова, яка на папері виглядає як бажання вдихнути в життя розвиток громадянського суспільства, в реальності перетворюється на спробу його приручити. Це виявляється в тому, що місцеві чиновники втручаються у процес обрання громадських рад, просуваючи в їх керівництво перевірених людей, від яких можна не боятися серйозної критики. Механізм з утвердження «своєї» людини на чолі громадської ради простий: на засновницькі збори разом із керівниками чинних і активних неурядових організацій приходять і представники численних організацій-«пустушок», які, зрештою, опиняються в більшості й без зусиль забезпечують потрібний результат [9, с. 50]. Для виправлення ситуації необхідно у пп. 4 п. 7 Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади,

Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996, зазначити: «До складу громадської ради можуть бути обрані тільки представники від інституту громадянського суспільства, який здійснює свою діяльність протягом останніх трьох років та надасть вичерпний звіт про свою діяльність протягом зазначеного періоду». Така норма допоможе відсіяти інститути громадянського суспільства, які створюються виключно для лобювання чиновниками своїх інтересів.

Доволі правильно видається також пропозиція Ю. Опалько про внесення до розділу І «Загальні положення» Конституції України статті з таким положенням: «Держава сприяє розвитку громадянського суспільства» та зафіксувати принципи взаємин держави і громадянського суспільства у тій редакції, в якій вони зафіксовані в Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [7, с. 32]. Проте, на нашу думку, доцільно таку статтю внести до ЗУ «Про громадські об'єднання», а не до Конституції України.

З метою розширення прав політичних партій, громадських організацій та професійних спілок на представництво і захист прав та інтересів не тільки членів зазначених організацій, а усіх, хто цього потребує, доцільно підтримати пропозицію Ю. Опалько та замінити у п.п. 1, 3 ст. 36 Конституції України слова «своїх» на слово «законні» [7, с. 67].

Важливим моментом у процесі формування громадянського суспільства є проведення адміністративно-територіальної реформи.

Громадянське суспільство є виявом найвищого рівня організації державної влади, за якого максимально забезпечується можливість реалізації особою своїх прав та інтересів, участі у державних справах, а також гармонійне розкриття творчих здібностей. При цьому важливим показником стану розвитку громадянського суспільства є форма адміністративно-територіального устрою. Саме залежно від виду такої форми визначається здатність громадян держави брати участь в управлінні державними справами.

Нинішній адміністративно-територіальний устрій було сформовано у 1932 р. із деякими змінами у подальші роки.

Україна належить до порівняно децентралізованих унітарних держав. Наша держава має

27 адміністративно-територіальних утворення: 24 області, одна автономна республіка та два міста зі спеціальним статусом. Управління в регіонах здійснюється через органи місцевого самоврядування – ради, та органи місцевої виконавчої влади – місцеві державні адміністрації.

Нормативними актами, які регулюють цю сферу суспільних відносин, є Конституція України, закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні».

Варто зауважити, що однією з фундаментальних основ, на яких базується громадянське суспільство, є самоорганізованість громадянського механізму для виконання суспільних справ та протидія владним структурам із метою недопущення узурпації влади. На жаль, за обмеженого місцевого самоврядування реалізація зазначених двох постулатів стає неможливою.

З метою подолання такого стану речей доцільно провести адміністративно-територіальну реформу, яка має здійснюватись шляхом переходу від порівняної децентралізації до повної. У першу чергу мають бути ліквідовані місцеві державні адміністрації з переданням більшості функцій місцевим радам.

Звичайно, виникає низка питань:

1. Як забезпечити унітарність держави, яка встановлена ст. 2 Конституції України, адже не всі функції з управління можуть бути передані до віддання місцевих рад? Особливо це стосується питань національної безпеки та управління стратегічними об'єктами;

2. Яким чином скоротити витрати державного бюджету на органи місцевої влади?

Враховуючи усе вищезазначене, можна визначити такі принципи адміністративно-територіальної реформи:

- децентралізація;
- укрупнення адміністративно-територіальних одиниць;
- економія бюджетних коштів.

З метою практичного впровадження реформи на основі зазначених принципів адміністративно-територіальну реформу варто провести у кілька етапів.

I етап. На цьому етапі має відбутися укрупнення регіонів із ліквідацією старих адміністративно-територіальних одиниць зі створенням нових, більших за розмірами.

II етап. На цьому етапі має відбуватись формування органів влади, які будуть представлені

у вигляді місцевих рад. При цьому центр і район будуть мати одну раду. Єдиним виключенням є обов'язкове створення окремих міських рад у містах із населенням більше 100 тис. осіб.

III етап. Україна є унітарною державою і тому при проведенні адміністративно-територіальної реформи обов'язково має бути забезпечений принцип дотримання конституційних норм у цій сфері. Зокрема, за центральною владою мають залишитись функції щодо управління у сфері національної безпеки і стратегічних об'єктів.

Запропонований адміністративно-територіальний устрій дасть змогу зекономити значні кошти, насамперед, шляхом ліквідації чинних обласних державних адміністрацій, передачі більшості функцій управління на місцевий рівень. Так, нині на утримання обласних адміністрацій Житомирської, Київської, Черкаської і Чернігівської областей загалом витрачається приблизно 12 млн 716 тис. грн [4, с. 284]. Після реформи витрати на окружну адміністрацію можуть знизитись близько до 5 млн. Таким чином, ми зможемо зекономити бюджетні кошти.

Для правового забезпечення проведення адміністративно-територіальної реформи доцільно прийняти Закон України «Про проведення адміністративно-територіальної реформи», яким схвалити програму адміністративно-територіальної реформи, розраховану на п'ять років. Крім того, потребують внесення змін розділу IX «Територіальний устрій України» і X «Автономна Республіка Крим» Конституції України.

Таким чином, адміністративно-територіальна реформа є важливим елементом формування громадянського суспільства. Вона має відбуватись шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, децентралізації і передання більшості функцій управління місцевим громадам, з урахуванням українського досвіду та міжнародних стандартів.

Висновки. Отже, процес формування громадянського суспільства залежить від того, який правовий статус матимуть органи державної влади та місцевого самоврядування. Важливим при цьому є закріплення за органами місцевого самоврядування відповідальності за найбільш важливі питання життєдіяльності місцевої громади, а за органами державної влади – питань національної безпеки і оборони держави.

Список літератури:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Горленко В.В. Погляди Михайла Драгоманова на реформування українського суспільства. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 52–54.
3. Горленко В.В. Сучасні тенденції взаємозв'язку держави і особистості у країнах Західної Європи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 2. С. 83–86.
4. Горленко В.В. Українська адміністративно-територіальна реформа у процесі формування громадянського суспільства. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. 2011. Т. 24. № 2. С. 282–290.
5. Горленко В.В. Філософсько-правова характеристика впливу держави на формування громадянського суспільства у країнах Вишеградської групи. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2011. № 2. С. 148–159. URL: http://www.vru.gov.ua/Docs/visnik06_14.pdf.
6. Модернізація України – наш стратегічний вибір: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України / упоряд. А.В. Єрмолаєв. Київ : НІСД, 2011. 432 с.
7. Опалько Ю.В. Перспективи удосконалення конституційних засад громадянського суспільства в процесі реформування Конституції України. *Аналітична записка*. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1147/>.
8. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: доповідь / заг. ред. А.В. Єрмолаєв. Київ : НІСД, 2012. 48 с.
9. Сергієнко І. Влада створює псевдогромадянське квазісуспільство. *Коментарі*. 2011. № 7. С. 51.

Gorlenko V.V. FORMATION OF CURRENT CIVIL SOCIETY IN UKRAINE: PECULIARITIES OF THE INFLUENCE OF THE STATE

The article “Formation of modern civil society in Ukraine: peculiarities of state influence” reveals the main problems that determine the ways of forming Ukrainian civil society and state in this process. The interrelation of functions of state authorities and administrative-territorial organization and the process of formation of civil society is considered. The processes of civil society's transformation towards the adoption of democracy need to improve the policy of promoting its development. The need for full legislative provision of public relations in this area and the modernization of the existing national legislation.

The state directly influences formation of civil society and its interconnectedness. In this regard, the article deals with explicit means and methods that may lead to a breach of civil society through the bodies that advocate the realization of its functions – state authorities; as well as bodies that are called to represent the interests of the local community – local self-government bodies.

Separate articles suggest a new administrative-territorial system that allows you to orientate considerable funds, as well as conclude on the elimination of a number of regional state administrations, the transfer of most of the functions of management at the local level.

The study also tries to take into account foreign experience in building civil society, proposing the introduction of appropriate changes to current legislative acts.

Particular attention is paid to the analysis of the current state of development of Ukrainian civil society. The problematic issues that arise in the way of its development and the answers to the proposals are analyzed. It is stated that civil society is the highest level of organization of state administration with the maximum possible opportunity to realize the personality and truth, participation in state affairs, as well as harmonious disclosure of creative abilities.

The proposals on improving the state influence on the formation of civil society are given.

Key words: administrative-territorial system, civil society, democracy, state authorities, local self-government.