

УДК 323.3-098(477)

**Довбня О.М.,**  
Харківський національний  
університет імені В.Н.Каразіна

**Довбня О.М.**  
Харківський національний аграрний  
університет імені В.В. Докучаєва

### **ДЕЯКІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, ЩО СПРИЯЮТЬ СТАНОВЛЕННЮ Й РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

*Аналізуються фактори, що спричинили відставання України та інших пострадянських країн у становленні й розвитку громадянського суспільства. Доводиться, що розвитку національної демократії в Україні заважає не лише неготовність народу до самоорганізації й громадянської участі, а і його взаємовідносини із владою.*

**Ключові слова:** громадянське суспільство, громадянська активність, недержавні громадські об'єднання, місцеве самоврядування, публічна політика, організація громадянського суспільства.

**Довбня А.Н., Довбня Е.Н.**

### **НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ СТАНОВЛЕНИЮ И РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ**

*Анализируются факторы, обуславливающие отставание Украины и других постсоветских стран в становлении и развитии гражданского общества. Доказывается, что развитию национальной демократии в Украине мешает не только неготовность народа к самоорганизации и гражданской активности, но и его взаимоотношения с властью.*

**Ключевые слова:** гражданское общество, гражданская активность, негосударственные общественные объединения, местное самоуправление, публичная политика, организация гражданского общества.

**Dovbnya O., Dovbnya O.**

### **SOME DIRECTIONS OF THE STATE POLICY PROMOTING FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE CIVIL SOCIETY IN UKRAINE**

*The factors causing backlog of Ukraine and other post-soviet countries in formation and development of civil society are analyzed. It is proved that to development of national democracy in Ukraine it disturbs not only unreadiness of the people for self-organizing, but also its mutual relations with the authorities.*

**Key words:** a civil society, civil activity, non-state public associations, local government, the public policy, the organization of a civil society.

Упродовж більшої частини часу перебування українського народу у складі Російської та Австро-Угорської імперій, включаючи й радянський період, держава виступала в ролі вседержителя, розглядаючи себе як надсуперечливу абсолютну силу. Тому ще не стало стійкою традицією навіть дослідження (не кажучи вже про практичний досвід) у сфері демократизації та самоврядування – цих важливих сфер позадержавної форми організації територіальних і виробничих спільнот. Саме у цьому зв'язку ми розглядаємо кризу соціально-економічних та суспільно-політичних відносин, яка не оминула й Україну наприкінці першого десятиліття ХХІ ст..

Сьогодні надзвичайно важливо осмислити світовий досвід розвитку, зокрема досвід локальної демократії в контексті процесів початку формування громадянського суспільства. За двадцять років незалежного існування в нашому суспільстві утвердилося переконання необхідності й можливості органічного включення в наше життя всіх перевірених і випробуваних досягнень тієї сторони людської цивілізації, ім'я якої – „демократія”, але за дотримання певних умов. І перш за все при проведенні досліджень слід враховувати, що демократія тоді є хорошою, коли спирається на національну традицію, співвідноситься у своїх формах і методах дії з національною культурою.

З вищевказаних позицій сьогодні й ведуться дослідження в політико-юридичній літературі з проблеми громадянського суспільства (його становлення й розвитку).

У 90-ті роки ХХ ст. головна увага приділялася виявленню хронологічних термінів появи самого поняття „громадянське суспільство”. Це були праці Я.Кузьминова, О. Сухомлинова, К. Гаджієва, Л. Мамута, Р. Нугаєва, Б. Бляхмана, А. Колодій, В. Полохало та ін. У перше десятиліття ХХІ ст. центральне місце у дослідженнях посідає проблема взаємодії громадянського суспільства з правовою, соціальною державою. Саме ці питання привернули увагу таких спеціалістів в Україні, як І. Кресіна, М. Степико, Ю. Шемшученко, В. Бабкіна, Г. Щедрова, В. Сиренко, Т. Ковальчук, В. Савельєв, В. Типошенко, В. Давиденко. Ці ж питання стали в центрі уваги російських дослідників: А. Жалинський, І. Ледях, Г. Муромцев, А. Міцкевич, С. Боботов, Н. Варламова, Є. Лукашева, Г. Мальцев, П. Кудюкін,

В. Нерсисянц, Н. Соколова, В. Постишев, А. Володин.

Проте останній напрямок має більш теоретичну, ніж практичну спрямованість через незрілість досліджуваних сторін. У передмові до своєї книги „Слабкість громадянського суспільства у посткомуністичній Європі” відомий англійський політолог Макс Ховард пише: „Понад десять років минуло після колапсу соціалістичної системи, але громадяни пострадянських і постсоціалістичних країн усе ще дуже далекі від того, щоб активно будувати громадянське суспільство, об'єднуючись у добровільні організації як народи інших країн і регіонів світу. Чому громадяни цих країн відстають у самоорганізації, чому не довіряють суспільним інститутам і навіть уникають їх? Чим пояснити таку характерну ознаку слабкості громадянського суспільства у державах, які пройшли більш-менш тривалий період панування комуністів? [1, с.5].

Процес трансформації в Україні впродовж двадцяти років відбувається складно й суперечливо.

У перше десятиліття проблеми у формуванні громадянського суспільства створювалися і через утриманську психологію частки людей, і через впроваджені „зверху” реформи чиновниками „старої школи”, що посилювали поляризацію населення, а відтак і нерозуміння демократії та її складових. Навіть свобода розуміється як „воля”, „волюшка”. Це може призвести лише до неорганізованого протесту через погіршення матеріальних умов життя, але не сприяє організованій, постійній боротьбі за покращення свого становища. І під час „помаранчевої революції”, і під час виступів „афганців” і чорнобильців за свої права восени 2011 року ми спостерігали неорганізовані дії натовпу. А як стверджував Густав Лебон у натовпі людина спускається на кілька сходинок цивілізації і стає доступною для елементарних маніпуляцій.

Така ситуація заважає розвитку нашого суспільства. Розуміння цього примушувало керівництво нашої країни до неодноразових спроб адміністративно сприяти створенню умов „розбудови” громадянського суспільства [2, с.4]. 3 листопада 2007 р. в Україні реалізується державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Ця політика розпочата розпорядженням Кабінету Міністрів України про утвердження Концепції сприяння органів влади розвитку громадянського суспільства (№ 1035-р від 21.11.2007 р.) [3, с.4]. Проте

у діяльності нечисленних недержавних громадських організацій (організацій громадянського суспільства) ситуація не змінилася на краще. Більшість громадян України не довіряє громадським організаціям, уникаючи їх навіть тепер, коли вони стали формуватися на добровільних засадах. Багато ідеологізованих і контрольованих державою органів минулого зберігаються й донині разом із новими інститутами, що доводить наявність і збереження особистих і неформальних зв'язків. Якщо у багатьох західних країнах добровільні організації стали центральною частиною соціально-політичної культури, люди долучаються до них, аби зустрічатися з іншими людьми, розширювати межі своїх можливостей, то в Україні та й в інших пострадянських країнах люди все ще зацікавлені у приватних спілкуваннях і зв'язках з «потрібними людьми» або просто не відчують необхідності або бажання вступати у добровільні організації, оскільки вже мають те, чого прагнули. Почасті це пояснюється минулим досвідом участі (нерідко добровільно-примусової) громадян в організаціях, що й породило в них недовіру до всіх формальних організацій і водночас зміцнювало неофіційне (неформальне) коло спілкування як заміник участі в офіційних організаціях. До цього слід додати й певне розчарування нинішніми демократичними політичними системами, що відштовхує від публічної сфери. Так, за даними соціологічного дослідження „Українське суспільство в 1992-2007 роках”. Динаміка соціальних змін”, тільки 8% дорослого населення дали позитивну відповідь на питання „Чи є в країні демократія?” І це при тому, що понад 50% населення вважають найкращим устроєм саме демократію. Отже, справа не лише в демократії як такій, а в українській демократії. 78,4% опитаних вважають, що в країні взагалі немає демократії, оскільки влада ігнорує волю народу. 86,3% опитаних переконані, що в країні відсутня ситуація рівних можливостей [4, с.2]. Водночас патерналістські настанови, на думку соціолога О. Куценко, – лишаються провідними ціннісними установками українського населення і є найвищими в Європі. Так, за даними четвертої хвили ESS (2008 рік, кількість респондентів в Україні – 1010 чол.), на питання чи має уряд застосовувати заходи щодо зменшення різниці у рівнях доходів людей, 71,6% респондентів дали позитивну відповідь [5, с.4]. Хоча змінилося

вже кілька адміністрацій, частка бідного населення в Україні приблизно стабільна, починаючи з 2000 року. Сьогодні це приблизно 25-27 % дорослого населення [5, с.4]. Але в основному громадян не задовольняє нова економічна й політична системи – далекі від їхніх очікувань і ідеалів. І це зрештою ще більше віддаляє їх від громадської активності.

Тому відповідно до індексу стабільності громадських організацій Агенства міжнародного розвитку США (OSAIID) NGO sustainability Index) громадянське суспільство України залишається перехідним (за три останні роки цей показник підвищився лише на 0,1 пункту. Оцінка законодавчого середовища в межах цього індексу з 2007 року не змінилася. Згідно з рейтингом „Перехідні держави” (Nation in transit) міжнародної неурядової організації Freedom House, оцінка громадянського суспільства України лишається незмінною [3, с.4].

Ще й сьогодні реєстрація громадських організацій триває багато місяців і успішно завершується лише для 50% ініціатив, більшість організацій громадянського суспільства не мають можливості брати участь у конкурсі й отримувати державний грант або добитися врахування своїх пропозицій органами влади. Начасі в Україні модна виділити тільки 12 видів юридичних осіб: громадські організації, союзи (спілки) громадських організацій, релігійні організації, благодійні організації, профспілки, організації роботодавців, об'єднання профспілок, творчі та інші професійні організації, органи самоорганізації населення (приміром, об'єднання співвласників багатоквартирних домів), приватні заклади, заклади об'єднань громадян або релігійної організації чи профспілки, підприємства громадської організації інвалідів.

Утім у 40 країнах із 47 членів Ради Європи юридичними особами можуть бути засновниками або членами громадських організацій без спеціальних обмежень. У жодній країні Євросоюзу не застосовуються територіальні обмеження для діяльності громадських організацій. В Україні ж один із найнижчих у Європі рівнів громадської активності. Ми програємо тут навіть нашим колишнім співвітчизникам по СРСР. Приміром, на 10 тис. чоловік у маленькій Естонії припадає 201 громадська організація, в Хорватії – 85, в Угорщині – 46, а в Україні, за різними оцінками, від 11 до 17 [6, с.2].

Більше того, на жаль, увесь активний громадський сектор – неурядові організації, що повсюдно захищають і відстоюють демократичні права і життєво важливі інтереси людей – були створені за кошти зарубіжних державних і приватних донорів, програм міжнародної допомоги розвитку.

Розробка правових актів, які сприяють формуванню недержавних суспільних організацій, відбувається у край повільно. Справа в тому, що чільний Закон України „Про об’єднання громадян” було прийнято ще у 1992 році. У 2008 р. Європейський суд визнав, що цей закон порушує права людини, основоположні свободи, обмежує право громадян на об’єднання, суперечить європейським демократичним стандартам. Улітку 2011 р. Міністерство юстиції винесло на обговорення нову редакцію Закону „Про громадські організації”, проект Закону України „Про доступ до публічної інформації”.

Група громадських організацій (Український незалежний центр політичних досліджень, творче об’єднання „ТОРО”, Центр політико-правових реформ, Інститут місцевої демократії, Мережа розвитку європейського права, Східноукраїнський центр громадянських ініціатив) проаналізував діяльність 20 міністерств, 24 обласних державних організацій, Ради Міністрів, Автономної Республіки Крим і Севастопольської міської адміністрації зі створення умов для розвитку організацій громадянського суспільства та налагодження відносин з ним. Виявилось, що в країні ще не створені необхідні економічні, соціальні та правові умови для становлення громадянської активності. Комунікація з громадськістю більшістю органів виконавчої влади здійснюється шляхом прес-конференцій, мало уваги приділяється вдосконаленню законодавства зі створення умов для розвитку організацій громадянського суспільства, фінансуванню суспільних організацій [3, с.5].

Українська держава та її еліта до сьогодні не досягнули фундаментальне значення громадянського суспільства. А, як доводить історичний досвід, обов’язковою умовою становлення й функціонування державно-соціальних механізмів найбільш розвиненої частини сучасного світу є розгортання системи громадських інститутів, котрі утворюють громадянське суспільство. Але для його становлення держава має створити відповідну економічну й правову базу. Робити це потрібно

поетапно, враховуючи таке. По-перше, українське „громадянське суспільство” є слабким і внутрішньо роз’єднаним, перебуває на низькому рівні розвитку. Його важко оцінювати за західними критеріями, оскільки процес становлення української державності починався „зверху”, за наявності народу-утриманця, не здатного до захисту своїх інтересів, політичної творчості. Громадянське ж суспільство відзначається недержавним характером, хоча й функціонує в рамках права. По-друге, це суспільство є самоврядним, що закономірно впливає з першої особливості. Оскільки воно у деяких питаннях у певних історичних умовах виходить з-під безпосередньої опіки держави, то вимушено брати на озброєння принципи самоврядування. Без цього неможлива ніяка демократизація суспільства. Позаяк саме на місцях формуються повсякденні та життєво важливі потреби, що потребує їхньої реалізації. Така справа для нашого суспільства не є новою. Певні варіанти місцевого самоуправління існували на території Західної України (з початку XV ст. по 1781 р. та з 1797 по 1834 р. у межах Магдебурзького права певні елементи самоврядування були й у Києві). При заснуванні Харкова у місті розвивалися козацькі та міщанські органи місцевого самоврядування. Деяке пожвавлення громадянської активності спостерігалось й у пореформеній Росії (після скасування кріпосного права у 1861 р.) у вигляді земств, різних спілок підприємців, кооперативів, інститутів милосердя, різних культурних спільнот (у тому числі й українських). Але під час реакції в кінці XIX ст., а потім у роки радянської влади всі види життєдіяльності були піддані одержавленню. І сьогодні необхідні зусилля з боку і держави і громадськості, щоби було встановлено справжнє самоуправління. Це можливо лише за умови діалогу державних і недержавних громадських організацій з урахуванням зарубіжного досвіду. Начасі у світі реалізуються три моделі місцевого самоврядування: англосаксонська (США, Канада, Австралія), континентальна, базована на поєднанні прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування (це найбільш вірогідний варіант для українських умов), і „змішана”. Відмінності цих моделей залежать перш за все від взаємовідносин місцевих органів самоуправління між собою та органами державної влади. В умовах євроінтеграційних процесів виникла

необхідність певної уніфікації структури органів державної влади на місцях і органів місцевого самоврядування в різних країнах. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. і ставила собі за мету сприяти урядам демократичних держав у виробленні загальних норм взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування. Адже захист і збільшення незалежності органів місцевого самоврядування, що є одним із головних напрямків розбудови Нової Європи на принципах демократії та децентралізації влади, неможливі без активної організованої участі населення. Громадянське суспільство структурується за своїми, перш за все, етнопонаціональними, економічними й політичними інтересами і створює необхідні органи самоуправління цими структурними утвореннями.

По-третє, громадянське суспільство має спрямовано груповий характер, тобто здійснює управління та організовану реалізацію не індивідуальних, а групових інтересів людей. І якщо держава реалізує загальні соціальні функції, то громадянське суспільство зосереджується на виконанні функцій організованих груп населення. Оскільки людина у суспільстві не може існувати само по собі, і його соціальний розвиток здійснюється у складі певної соціальної спільноти, реалізація та захист індивідуальних інтересів здійснюється як реалізація та захист тієї організованої групи людей, у складі якої перебуває цей індивід. Громадянське суспільство як раз і покликано виражати і послідовно відстоювати ці групові інтереси населення. Тільки через захист цих організаційно-групових інтересів воно захищає інтереси конкретних особистостей.

По-четверте, громадянське суспільство тільки тоді може досягти зрілості та соціальної дієвості, коли набуває системного характеру. Ця системність повинна мати не субординаційний, а координаційний характер. Тут всі соціальні спільноти (організовані за інтересами групи) не співвідлягають одні одним, а взаємодіють відповідно до прийнятих між групових соціальних норм. Багато з цих норм ухвалюються державою і стають чинними як державні закони або державні нормативні акти. Інші – мають форму міжгрупових договорів або угод. Саме державні і

міжгрупові нормативи зводять різні частини, сторони й елементи недержавної соціальної управлінської структури у систему, яка і є громадянським суспільством.

Українська держава просто зобов'язана запровадити певні політико-правові заходи з утворення умов для становлення й розвитку місцевого самоврядування, без якого неможлива національна демократія.

Якщо узагальнити розглянуті особливості громадянського суспільства, то можна стверджувати що громадянське суспільство і є система недержавного соціального самоуправління організованих груп населення. Крім того, за самою своєю природою та соціальної сутності громадянське суспільство виступає як конструктивна опозиція будь-якій державній владі. Воно є добровільним об'єднанням опозиційних сил, котрі протистоять і водночас продуктивно співпрацюють з державною владою. Відстоюючи інтереси організованих груп населення, громадянське суспільство використовує здебільшого легітимні засоби й форми, тому воно сприяє укріпленню стабільності в країні, хоча й відчуває гостру потребу у державній підтримці, оскільки всі основні питання життєдіяльності людей мають вирішуватися на основі державного права та чинного законодавства.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Ховард М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Маркс М. Ховард; [пер. с англ. И.Е. Кокарева]. – М.: Аспект Пресс, 2009. – 191 с.
2. Литвин В. Гражданское общество: мифы и реальность / В. Литвин // Факты. – 2002. – 10 января. – С. 4.
3. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства / [М.В.Лациба, О.С. Хиара, А.О. Красносільська та ін.] : Український незалежний центр політичних досліджень. – К.: [Агенство „Україна”], 2011. – 224 с.
4. Пахомов Ю. Законы Ньютона и украинское общество / Ю. Пахомов // Время. – 2008. – 23 октября. – С.2.
5. Зеленина Е. Полевые исследования украинского общества / Е. Зеленина // Время. – 2011. – 22 февраля. – С. 1, 4.
6. Зеленина Е. Вместе весело шагать... Что готовят законодатели общественным организациям? / Е. Зеленина // Время. – 2011. – 21 июля. – С.2.