



Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства: недоліки і прагматичні аспекти її реалізації

Кравченко Сергій Сергійович,
кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського університету права НАН України;



Горленко Віктор Вікторович,
аспірант Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова

УДК 3.34.340

Останнім часом у нашій державі значна увага приділяється питанням розвитку і становлення громадянського суспільства, причому на рівні вищого державного керівництва. Так, Указом Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 було створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства. За результатами проведеної роботи у I кварталі 2012 р. зазначеною Координаційною радою Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (далі – Стратегія), яка, на жаль, не є досконалою та потребує доопрацювання.

У зв'язку із зазначеним, метою даного дослідження є аналіз положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та визначення її основних недоліків.

Завдання дослідження полягає у наданні пропозицій для виправлення недоліків згаданої Стратегії з урахуванням сучасних філософсько-правових поглядів, насамперед теорії правового прагматизму.

У преамбулі Стратегії зазначено, що її спрямуванням є реалізація принципів, пріоритетів, завдань державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства і вона визначає концептуальні,

взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства [6]. Важливим моментом при цьому є те, що саме у Стратегії вперше було надано визначення поняттю «громадянське суспільство» на законодавчому рівні. Так, розділ 1. «Загальні положення» визнав «громадянське суспільство» таким суспільством, у якому вільно реалізуються основоположні права і свободи людини і громадянина через різноманітні форми публічної громадської активності та самоорганізації [6].

Наведене вище визначення не зовсім розкриває суть поняття «громадянське суспільство», адже воно не враховує політико-правові і економічні аспекти, внутрішню структуру суспільства та роль держави у формуванні громадянського суспільства. Таким чином, запропоноване у Стратегії визначення є вузьким, а тому з метою кращого розуміння державної політики у сфері розвитку громадянського суспільства його доцільно подати у більш ширшому розумінні.

Та повернімося до аналізу положень Стратегії. Основними проблемами громадянського суспільства визначено:

- збереження тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством;
- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;
- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;
- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;

- потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується [6].

Зазначений вище перелік, наведений у Стратегії, є неповним, оскільки у ньому не висвітлено всіх проблем громадянського суспільства. Зокрема, відомо, що в Україні активно розпочав свою діяльність такий інститут громадянського суспільства, як громадські ради. Проте немає механізму реалізації рішень цих громадських рад. Навіть ради, створені на найвищому державному рівні при Президентові України, такі, як Громадська гуманітарна рада і Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства, мають усього лише статус дорадчого органу, а їхні рішення не мають прямої дії. Говорити про значний вплив і статус рад при органах виконавчої влади і місцевих обласних державних адміністраціях не доводиться.

Останні дослідження роботи громадських рад призводять до таких висновків: більшість положень громадських рад дублюють Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Зважаючи на це, в їх пунктах збережено всі недоліки взірцевого документа, зокрема: недостатньо визначено процедури набуття членства у громадській раді, ведення діловодства та взаємодії з установами та організаціями. Усе це потребує значної деталізації [9; 53].

Понад 40 % громадських рад при міністерствах було сформовано лише у 2009 році, натомість громадські ради при обласних державних адміністраціях існують переважно з 2006 року. Державні службовці є членами громадських рад у кожному третьому випадку на рівні міністерств та в кожному шостому випадку на рівні обласних державних адміністрацій. Загальна частка державних службовців у громадських радах на рівні міністерств становить 15 % та в громадських радах на рівні ОДА – 3 %. За наданої органами виконавчої влади

інформації оцінити ефективність роботи громадських рад неможливо [9; 54–55].

З наведеного вище випливає, що громадські ради хоч і є важливим інструментом забезпечення участі громадськості у формуванні державної політики, все ж таки не виконують своїєї функції у зв'язку зі своїм несприятливим законодавчим статусом.

Авторами Стратегії у розділі 4. «Завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та шляхи їх реалізації» запропоновано ряд заходів щодо розвитку громадянського суспільства. До них належать:

- спрощення процедур та скорочення строків реєстрації інститутів громадянського суспільства (громадські, благодійні організації, органи самоорганізації населення тощо);
- забезпечення права іноземців та осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права на свободу об'єднання та заснування і участі в організаціях за професійною ознакою;
- надання інститутам громадянського суспільства права здійснювати свою діяльність на всій території України;
- запровадження європейських механізмів контролю органів виконавчої влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства;
- унормування питання щодо безпосереднього здійснення інститутами громадянського суспільства господарської діяльності з метою виконання статутних завдань;
- удосконалення процедур проведення місцевих референдумів, мирних зібрань, загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальної громади за місцем проживання;
- удосконалення правового статусу органів самоорганізації населення, встановлення гарантій їх діяльності;
- адаптація законодавства України у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до законодавства Європейського Союзу;

- створення належних умов для участі молодих громадян через молодіжні громадські організації та об'єднання у розробленні і реалізації державної молодіжної політики та програм, що стосуються молоді [6].

Механізм реалізації наведених вище заходів та Стратегії у цілому визначений у розділі 5. «Механізм реалізації Стратегії». За результатами аналізу зазначеного розділу можна зробити висновки, що у авторів Стратегії абсолютно відсутнє розуміння механізму її реалізації. Так, у розділі вказано, що заходи щодо реалізації Стратегії, органи, відповідальні за їх виконання, та строки виконання цих заходів визначаються у Плані першочергових заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (далі – План першочергових заходів), а також у щорічних планах із реалізації Стратегії (далі – щорічні плани), які затверджує Президент України за поданням Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Реалізація положень Стратегії, виконання Плану першочергових заходів, щорічних планів, моніторинг та оцінка стану їх виконання здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Органи виконавчої влади під час розроблення та реалізації нормативно-правових актів, програм, планів та окремих заходів керуються Стратегією [6]. Ми бачимо, що механізм реалізації Стратегії є суто декларативним і не може здійснити відповідні перетворення у суспільстві.

Не містить конкретного механізму реалізації Стратегії і План першочергових заходів, затверджений уже згадуваним Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012. Проте деякі аспекти Плану першочергових заходів є доволі позитивними. До них належить пропозиція підготовки та подання в установленому порядку проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», в якому пропонується передбачити, зокрема, вдосконалення правового регулювання процедур проведення зборів (конференцій) жителів

територіальної громади за місцем проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення [6]. Дана пропозиція доцільна, оскільки розширення повноваження органів самоорганізації населення сприятиме активізації громадської активності, що у свою чергу є позитивним моментом для розвитку громадянського суспільства.

Передбачені пп. 3 п. 1 Плану першочергових заходів підготовка та подання в установленому порядку проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правового регулювання процедур консультацій з громадськістю в процесі підготовки нормативно-правових актів» [6] має створити реальні можливості для впливу громадян на здійснення законотворчості. При розробці зазначеного проекту Закону України варто обов'язково передбачити надання рішенням громадських рад статусу норми прямої дії та обов'язковості у виконанні. Таке законодавче впровадження дозволить громадянам безпосередньо брати участь у формуванні державної політики.

Отже, можна говорити, що до основних недоліків Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства належать:

- відсутність розуміння поняття «громадянське суспільство» у більш широкому сенсі;
- неповний перелік проблемних питань формування громадянського суспільства;
- відсутність чіткого механізму реалізації Стратегії.

Спробуємо надати пропозиції щодо можливих шляхів виправлення згаданих недоліків. Почнемо із понятійного апарату, а саме поняття «громадянське суспільство». Для надання відповідного визначення дамо характеристику цьому поняттю. Структуру громадянського суспільства становлять сукупність суб'єктів, які представляють недержавну сферу життєдіяльності.

У юристів немає єдиного підходу щодо структури громадянського суспільства. Так, одні науковці до структури громадянського суспільства

відносять: громадянина, об'єднання громадян, підприємців та інших недержавних економічних структур, політичні партії, не залучені до процесу державного управління, органи самоорганізації населення, релігійні організації, недержавні освітні і культурні установи, наукові асоціації, спортивні організації та засоби масової інформації.

Хижняк І.А. розрізняє декілька видів складових структури громадянського суспільства:

- економічного профілю – які залучені до процесу виробництва, комерційні асоціації, установи, що забезпечують їх паблік рілейшнз;
- культурного профілю – релігійні, етнічні, громадські установи, які репрезентують і захищають колективні права та цінності;
- інформаційного та освітнього профілю – діяльність яких спрямована на розповсюдження суспільних знань, ідей, інформації;
- за інтересами – створюють сприятливі умови для реалізації інтересів представників різноманітних соціальних груп – робітників, членів професійних організацій, пенсіонерів тощо;
- за галузевим розвитком – об'єднують фінансові та інші ресурси індивіда з метою поліпшення інфраструктури, інституцій, а також якості життя у спільнотах, де вони проживають;
- за дотриманням громадських прав – метою яких є пошук шляхів демократизації політичної системи через проведення моніторингу дотримання прав людини, проведення опитування громадської думки, антикорупційні заходи [7, с. 54].

На нашу думку, до структури громадянського суспільства слід віднести перш за все такі інституції, як об'єднання громадян та органи самоорганізації населення.

Свої завдання і функції громадянське суспільство може реалізувати лише шляхом взаємодії із державою. Аналіз історії становлення концепції громадянського суспільства, проведений нами вище, вказує на той факт, що, попри антагоністичний характер взаємовідносин, який так чи інакше

супроводжує процес комунікації між владою та недержавним сектором, саме громадянське суспільство також не може сформуватися поза існуванням держави. Адже саме влада вкупі зі своєю директивністю та трансцендентним бажанням тотально контролювати кожен ділянку суспільного життя й виступає тим подразником, що цілком природно викликає адекватний спротив у громадському середовищі.

Метою та результатом існування громадянського суспільства, безумовно, є перетворення держави на правову, вихідним принципом якої є пріоритет особистості та визнання її найвищої цінності. Реалізація цього принципу можлива за умови забезпечення верховенства права та закону, недоторканості прав і свобод громадянина.

Підсумовуючи все наведене вище, можна дійти висновку, що громадянське суспільство – це такий політико-правовий і економічний стан суспільства, який гарантує рівноправність громадян, забезпечення і захист їхніх прав і свобод, а також має незалежність від держави, проте співпрацює з нею заради суспільного блага. Дане визначення доцільно закріпити у розділі 1. «Загальні положення» Стратегії.

Наступним недоліком є неповний перелік проблемних питань формування громадянського суспільства. Як ми вже зазначали, однією з основних проблем формування громадянського суспільства є відсутність у такого його найважливішого елемента, як громадська рада, можливості приймати рішення, які матимуть норми прямої дії і будуть обов'язковими до виконання усіма органами виконавчої влади. Тому до переліку комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави, який міститься у розділі 1. «Загальні положення» Стратегії, доцільно включити і таку проблему, як відсутність у громадських рад при органах влади реального механізму впливу на формування державної політики і реалізації своїх рішень.

Щодо відсутності чіткого механізму реалізації Стратегії, то, на нашу думку, варто звернутися до досвіду іноземних держав, насамперед Сполучених Штатів Америки, у філософії якої значне місце посів правовий прагматизм.

Проаналізуймо, на яких саме принципах базується філософсько-правова концепція правого прагматизму і чим вона може бути корисною для української філософсько-правової думки.

Протягом усієї історії існування США вплив американської творчої конструктивної думки сприяв прогресу знання в усьому світі. Цей вплив особливо помітний у розвитку прикладних наук, де американцям належить безліч інноваційних досягнень. У сфері інтелектуальних роздумів, зокрема у філософії, внесок американської науки обмежується однією, але надзвичайно продуктивною, ідеєю. В американській науковій літературі вона характеризується як «ідея про ідеї» і зветься «прагматизм». Прагматизм, який властивий виключно американській школі філософської думки, виник тільки наприкінці XIX сторіччя. Однак джерела його концепцій ідуть углиб історії американської філософії.

Історично особливість американського філософського світогляду проявляється у тому, що з самого початку свого виникнення американське суспільство розвивалося у рамках твердої релігійної ідеології, яка насаджувала культуру повчального характеру і правил, вимагаючи беззастережного підпорядкування. Інтелектуальний і духовний розвиток раннього періоду американської історії був прямим продовженням соціальних протиріч, які змусили групу релігійних дисидентів покинути Старий Світ. Їхні погляди формувалися під знаком ілюзорної утопічної мрії втілити на новому місці ідеї громадського порядку в тому вигляді, як вони представлені в текстах Старого і Нового Завіту. В умовах практичних труднощів філософські рефлексії поза контекстом цих джерел не були домінуючим заняттям переселенців у процесі адаптації й соціокультурного становлення. Інтелектуальні пошуки у період ранньої американської історії концентрувалися на спробах втілити біблійне подання про праведне життя і принципи організації соціальних відносин у реаліях незнайомої дійсності. Створені системи керування і світогляду ґрунтувалися на уніфікації та стандартизації життєвого укладу, догматизації ідеології та духовних прагнень. Разом з тим неухильне слідування біблійним

догматам не запобігало появі інакомислення й неортодоксального тлумачення біблійного канону, тим більше суперечливих його положень, що спочатку американські колонії не були однорідним, об'єднаним суспільством. Роз'єднаність і суперництво стали причиною багатьох, як прогресивних, так і негативних, навіть ганебних подій у соціальних відносинах раннього американського суспільства (полювання за відьмами в Сейлемі, наприклад). Американські інтелектуальні діячі, наставляючи парафіян відповідно до букви Святого Письма, міркували про принципи устрою церкви і її об'єднуючої суспільної ролі. Вони засновували свої філософські теорії, рухи, школи і традиції на переконаності в саакраментальному змісті історичної місії переселенців, нерідко розвиваючи свої теорії в різних напрямках. Загальною вихідною філософською позицією було переконання у тому, що їм призначено виконати особливу місію, для виконання якої серед всіх інших Господь обрав саме їх. Однак розбіжність і протиріччя при тлумаченні Святого Письма і методів здійснення його канонів часто викликали запеклі суперечки між представниками конкуруючих конфесіональних груп. Такий процес формування філософських поглядів відбився і на формуванні американського законодавства.

Як ми бачимо, основна суть правового аспекту американського прагматизму полягає у застосуванні практичного досвіду під здійснення правотворчої діяльності, іншими словами надання судовій практиці переваги над іншими джерелами права. Варто зауважити, що для української правової філософської думки застосування судової практики не є чимось незнайомим. Так, український філософ Памфіл Юркевич у своїй праці «Історія філософії права» зазначає: «Прокурор тягне справу на юридичний ґрунт, а захисник – на ґрунт моралі, розуму. І з цього огляду, хто добре ознайомлений із системою морального світу, той завжди зуміє зв'язати ідею права з мораллю, так що перехід відбувається природно, і захист стає надійним. Навіть якби ми були скептиками, то й у такому випадку не могли б заперечувати важливість для практики вивчення моральної філософії, адже вона дає зрозуміти, на яких

засадах тримається або спирається певний факт права» [8, с. 254]. Із суті процитованого тексту випливає, що важливе значення має моральна сторона права, яка може відрізнятись у тому чи іншому випадку. Тому судова практика допомагає нам зрозуміти, як узгоджуються норми законодавства із дійсністю, дає характеристику правильності того чи іншого закону, а також ефективності його практичної реалізації.

Таким чином, враховуючи основні постулати концепції правового прагматизму, можна з упевненістю говорити, що механізм реалізації Стратегії має базуватися на удосконаленні нині діючого і прийнятті нового законодавства. При цьому, при розробці нового законодавства обов'язково доцільно проводити експертну оцінку можливості практичного застосування його норм.

Доволі актуальним у цьому контексті є внесення змін до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми». Так, у 2000 році в Україні було проведено Всеукраїнський референдум за народною ініціативою, на який було винесено питання щодо скасування депутатської недоторканості, зменшення кількості депутатів Верховної Ради України та формування двопалатного парламенту. Результати зазначеного референдуму не втілено у життя до цього часу, а вже минуло 12 років. Таким чином, ми бачимо, що положення згаданого Закону України про механізм впровадження результатів всеукраїнського і місцевого референдумів не діють, а отже, відповідно до запропонованої нами концепції правового прагматизму, мають бути змінені. Зокрема, потребують значної зміни положення глави VI «Дорадче опитування громадян України». Доцільно термін «дорадче опитування» замінити терміном «опитування». Також передбачити норму такого змісту: «Результати опитування громадян, проведені під час всеукраїнського або місцевого референдуму, є нормами прямої дії та мають бути реалізовані шляхом прийняття відповідного нормативно-правового акта Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування».

Отже, Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства потребує значного доопрацювання із врахуванням українського досвіду практичного застосування законодавства.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України від 23 липня 1996 р. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» // Відомості Верховної Ради УРСР від 13 серпня 1991 р. – 1991 р., № 33, Ст. 443.
3. Закон України від 16 липня 1992 р. № 2460-XII «Про об'єднання громадян» // Відомості Верховної Ради України від 25 серпня 1992р. – 1992 р., № 34, Ст. 504.
4. Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III «Про політичні партії в Україні» // Відомості Верховної Ради України від 8 червня 2001 р. – 2001 р., № 23, Ст. 118.
5. Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» // Урядовий кур'єр від 1 лютого 2012 р. № 19.
6. Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» // Урядовий кур'єр від 10 квітня 2012 р. № 65.
7. Хижняк І.А. Теоретичні проблеми громадянського суспільства у країнах Заходу періоду постіндустріальних трансформацій // Наукові праці МАУП. – К., 2003. – Вип. 5 : Актуальні питання політології. – 200 с.
8. Юркевич Памфіл Історія філософії права; Філософія права; Філософський щоденник. – К. : Ред. журн. «Український Світ», 1999. – 400 с.
9. Як організувати державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства // Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : 2011. – 224 с.

Кравченко С.С., Горленко В.В. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства: недоліки і прагматичні аспекти її реалізації

У статті здійснюється аналіз положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012, на предмет наявності у ній недоліків та відповідності реаліям сучасного стану громадянського суспільства. Авторами надано пропозиції щодо вдосконалення механізму реалізації Стратегії у контексті теорії правового прагматизму. Зокрема, запропоновано внести зміни до Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» щодо впровадження результатів всеукраїнського і місцевого референдумів.

Ключові слова: громадська рада, громадянське суспільство, державна політика, об'єднання громадян, правовий прагматизм, референдум.

Кравченко С.С., Горленко В.В. Стратегия государственной политики содействия развития гражданского общества: недостатки и прагматические аспекты ее реализации

В статье осуществляется анализ положений Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине, утвержденной Указом Президента Украины от 24 марта 2012 г. № 212/2012, на предмет наличия в ней недостатков и соответствия реалиям современного состояния гражданского общества. Авторами предоставлено предложения относительно усовершенствования механизма реализации Стратегии в контексте теории правового прагматизма. В частности, предложено внести изменения в Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» относительно внедрения результатов всеукраинского и местного референдумов.

Ключевые слова: общественный совет, гражданское общество, государственная политика, объединение граждан, правовой прагматизм, референдум.

Kravchenko S.S., Gorlenko V.V. State policy strategy of civil society development: failings and pragmatic aspects of realization

In article analysis position State policy strategy of civil society development in Ukraine was approved Decree of the President of Ukraine from 24th May 2012 № 212/2012. Research subject are defects and conformity to modern status civil society. Authors give propositions about improvement mechanism Strategy realization in context of legal pragmatism. Specifically, propose introduction of changes to Law of Ukraine «On All-Ukrainian and local referendums».

Key's words: civil council, civil society, civil organizations, legal pragmatism, referendum, state policy.

Рецензія*

на статтю (у співавторстві)

**к.ю.н., доцента Кравченка Сергія Сергійовича,
аспіранта Національного педагогічного університету
ім. М.П. Драгоманова**

Горленка Віктора Вікторовича:

**«Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського
суспільства: недоліки і прагматичні аспекти її реалізації»**

Актуальність теми, яка досліджується обумовлена тим, що державна політика України спрямована на формування громадянського суспільства. Так, Указом Президента України від 24 березня 2012 року № 212/2012 затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, яка має стати основоположним документом у сфері формування громадянського суспільства.

Автори роботи дають загальну характеристику зазначеної Стратегії, наводять основні проблемні питання які погребують доопрацювання. У дослідженні подано пропозиції стосовно удосконалення наданого акта та інших актів законодавства. Зокрема, авторами запропоновано внести зміни до Закону України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми» стосовно реалізації результатів всеукраїнського і місцевого референдумів.

Висновок: стаття Кравченка С.С., Горленка В.В. «Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства: недоліки і прагматичні аспекти її реалізації» є самостійним, завершеним дослідженням і може бути допущене до друку.

Рецензент:

к.ю.н., доцент

Київського університету права

НАН України

Похиленко І.С.

* Збережено стиль і граматику оригіналу.