



Філософсько-правова характеристика впливу держави на формування громадянського суспільства у країнах Вишеградської групи

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

УДК 3.34.340

Вишеградська група, або Вишеградська четвірка, є угрупованням чотирьох центрально-східноєвропейських країн, до неї входять такі держави: Республіка Польща, Словацька Республіка, Угорська Республіка і Чеська Республіка. Як правило, дану групу країн ще називають державами Центрально-Східної Європи.

Основною об'єднавчою характеристикою для цих країн є наявність спільного історичного минулого у процесі формування суспільств, у тому числі і громадянського. Після Другої світової війни вони належали до так званого «соціалістичного табору», що істотно вплинуло на стан державної політики, інституцій та взаємодії держави і соціуму. Пройшли доволі складний шлях, допоки сформували громадянське суспільство, однак деяких проблем не подолали. У зв'язку із цим, а також враховуючи той факт, що Україна активно здійснює формування демократичних правових інституцій, доволі актуальним є вивчення досвіду країн Вишеградської групи у цій сфері.

Метою даного дослідження є аналіз розвитку та сучасного стану громадянського суспільства у країнах Центрально-Східної Європи, вивчення філософсько-правової думки, а також пошук можливостей використання їхнього досвіду в українських реаліях.

Питання особливостей центрально-східноєвропейського громадянського суспільства у своїх працях вивчало багато українських і зарубіжних учених. Серед них найбільш відомими є Р. Балабан, Ю. Ганжуров, В. Горбатенко,

О. Дергачов, С. Кравченко, І. Лосєв, К. Меркотан, Т. Парсонс, Т. Розова, Ф. Рудич, Г. Щедрова, Е. Щербенко.

Чому нас цікавить досвід саме цих держав? По-перше, Україна має з ними давні економічні, політичні та культурні зв'язки. Зокрема, з 1772 року до складу української держави Королівства Галичини та Володимирії було включено і польські землі. А тому слід говорити про подібність процесів розвитку польського суспільства у ті часи до тих процесів, які відбувались в українському суспільстві на цих землях. По-друге, як уже зазначалося вище, згадані країни були частиною соціалістичного табору, а тому їх соціуми, як і український, мають досвід життя у комуно-тоталітарному політичному режимі. По-третє, враховуючи той факт, що у цих державах відчувався менший вплив тоталітаризму, ніж в Україні, вони змогли швидше подолати деякі гострі моменти побудови громадянського суспільства, у першу чергу це стосується питань формування середнього класу та приватної власності.

Вивчати процес становлення громадянського суспільства у державах Вишеградської групи слід шляхом його поділу на такі три періоди:

- 1) період до Другої світової війни;
- 2) соціалістичний період;
- 3) період після 1980-х років, або сучасний період.

Розгляньмо ці періоди детальніше.

Період до Другої світової війни. На початку XIX століття більшість території держав Вишеградської групи входила до Австрійської імперії, згодом Австро-Угорської. Враховуючи той факт, що імперія Габсбургів належала до західноєвропейського суспільства, можна говорити про значний вплив західних традицій співіснування держави і суспільства на формування такого співіснування у центрально-східноєвропейських суспільствах. Зокрема, важливу роль відігравала наявність парламентської монархії, що сприяло побудові ліберальних відносин у сфері державного управління. Це вплинуло на формування первинних ознак парламентської демократії.

Після розпаду Австро-Угорської імперії і здобуття країнами Вишеградської групи своєї незалежності у них посилюються тенденції до демократичних перетворень. Наприклад, у Польщі в цей період спостерігається посилення взаємодії між елітою і суспільством. Унаслідок цього сформувався особливий стиль організації соціальних зв'язків та спілкування у шляхетському середовищі: виборність короля, право шляхти на протести в разі порушення її прав, право «ліберум вето», покарання всередині шляхетського стану, до яких залучалися селяни тощо [9, с. 310].

Проте суспільство імперії, а потім незалежних держав, не могло ще контролювати державну владу у зв'язку з тим, що центральна влада продовжувала обмежувати участь громадськості у політичних процесах, побоюючись відцентрових тенденцій. Це було зумовлено тим, що територія Австро-Угорщини складалась із багатьох неавстрійських земель (у тому числі Королівства Галичини та Володимирії, яке було коронною землею Габсбургів). Подібну ситуацію ми могли спостерігати і щодо Радянського Союзу.

У незалежних державах така неможливість полягала в тому, що демократичні нововведення впроваджувались із «гори», а не від суспільства. Тому вони були доволі умовними.

Такий стан речей призвів до того, що громадянське суспільство країн Центрально-Східної Європи у цей період характеризувалося значною інституалізацією. Воно було обмежене певними суспільними організаціями, зокрема жіночими, культурними, науковими, освітніми, молодіжними, спортивними, релігійними, профспілковими, кооперативами. Про політичні громадські організації не йшлося. Процес їх створення і повноцінного функціонування затягнувся аж до початку Другої світової війни.

Соціалістичний період. Після Другої світової війни країни центрально-східної Європи разом із частиною Німеччини потрапили під вплив Радянського Союзу і почали сприйматися світовою спільнотою як «країни соціалістичного табору». В Польщі, Угорщині і Чехословаччині почався процес радянізації. Тому все державне управління було сформоване за зразком Радянської України.

Про існування громадянського суспільства довелось забути. У політиці існувала монополія лише однієї комуністичної партії, хоча декларувалась багатопартійність.

Незважаючи на посилення тоталітарних методів державного режиму, можна простежити і значні відмінності між центрально-східноєвропейськими країнами та Україною тих часів. Так, у зазначених державах була незалежна освіта і наука, що сприяло розвитку опозиційних рухів. Крім того, збереглась приватна власність у окремих галузях економіки. Зокрема, сільське господарство і дрібне виробництво (приблизно 40%) перебували у приватному секторі. Це призвело до швидкого формування середнього класу, який став у майбутньому рушієм демократичних перетворень.

Період після 1980-х років, або сучасний період. Цей період характеризується падінням комуно-тоталітарного режиму у країнах Центрально-Східної Європи і посиленням їхнього курсу на будівництво демократичного громадянського суспільства.

На початку 1990-х років вказані держави остаточно покінчили зі своїм комуністичним минулим і розпочали реформи. Позитивними змінами, які відбулись у цей період і сприяли розвитку громадянського суспільства, були:

- створення конституційних моделей організації державної влади, які забезпечували широкі повноваження парламентських партій;
- запровадження механізмів представницької та безпосередньої демократії як гарантії ротації політичних еліт і демократичного способу формування влади всіх рівнів;
- вироблення повноцінних механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування як базису для інституалізації громадянських суспільств [9; 320].

Загалом можна сказати, що формування центрально-східноєвропейського громадянського суспільства у сучасний період відбувалося такими реформаторськими напрямками, як:

- побудова ефективної парламентської моделі;

- зміна виборчої системи;
- адміністративно-територіальна реформа;
- соціально-економічна реформа.

Побудова ефективної парламентської моделі. Метою реформ у даному напрямі було створення дієвого механізму взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади. Одне з основних нововведень полягало в наділенні широкими установчими та контрольними повноваженнями парламентів щодо органів виконавчої влади [9, с. 320]. Зокрема, парламентам було надано широкі повноваження щодо впливу на формування уряду. Проте у зв'язку зі складністю проведення реформ країни потребували наявності впливового керівного центру. Тому президента теж було наділено низкою важливих повноважень.

Так, цей вплив є доволі відчутним у процесі формування уряду. Президент пропонує кандидатуру глави уряду парламенту, який затверджує її. Склад уряду затверджується парламентом або призначається президентом за пропозицією прем'єр-міністра. Ключові рішення, як правило, приймаються колегіально президентом і прем'єр-міністром.

Доволі цікавою є наявність у президента широкого кола прав на розпуск парламенту. Наприклад, в Угорщині президент розпускає парламент, якщо він впродовж одного скликання за будь-які 12 місяців не менше чотирьох разів висловив недовіру урядові, а також у разі незатвердження кандидатури глави уряду, запропонованої президентом, протягом 40 днів після першої пропозиції. У Чехії 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. У Словаччині парламент розпускається за умови, що він протягом шести місяців після обрання тричі відхилив програму діяльності уряду.

Тимим чином, ми бачимо, що країни Центрально-Східної Європи є парламентсько-президентськими республіками. Чи може бути дана система ефективною для України? Необхідно врахувати той факт, що наша держава є найбільшою країною Європи, отож система державного управління потребує більш впливового керівного центру ніж центрально-східноєвропейські країни. Тому президентсько-парламентська модель є більш прийнятною для України.

З метою підвищення ефективності роботи Верховної Ради України було б доцільним впровадження чеського досвіду, а саме надання права Президентові України на розпуск парламенту у випадку його неспроможності протягом трьох місяців ухвалити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри.

Запровадження представницької та безпосередньої демократії сприяло б обмеженню зосередження усієї повноти влади в руках однієї особи – президента. Широке долучення парламентських партій до формування урядів, а відповідно й владних вертикалей сприяло б ротачії влади і створювало б систему причетності суспільства до вироблення стратегій розвитку держави [9, с. 322].

Зміна виборчої системи. Становлення інституту парламентаризму призвело і до негативних наслідків, які полягали у необґрунтованому зростанні кількості політичних партій. Такі партії, як правило, існували всього лише на папері і не здійснювали значної активності. Наприклад, у Польщі протягом трьох-чотирьох років було створено понад 250 партій. Подібна ситуація існує і в Україні, де наразі, за даними Міністерства юстиції України, існує 186 політичних партій. При цьому дійсно активними з них є всього лише дві-три.

Слід наголосити і на тому, що на особливості багатопартійності у країнах Центральної та Східної Європи істотно впливають стандарти європейських партій (партії у складі Європарламенту). Це, з одного боку, організаційна та програмна західноєвропейська традиція, з другого, – створення транснаціональних угруповань. Однак відчутним є як прагнення утвердитися у

національній політичній системі, так і отримати підтримку від панєвропейських партій [8, с. 3].

Згадана вище ситуація та недосконалість виборчого законодавства (існувала або мажоритарна, або пропорційна системи без обмежувального порогу) призвели до неефективності парламентських органів. Часті політичні кризи та вибори призводили до гальмування розвитку, а інститути громадянського суспільства самі себе дискредитували. Подібну ситуацію ми донедавна спостерігали і в Україні.

Виправленню ситуації посприяла зміна виборчого законодавства. Законодавцями запроваджувалась виборча система на основі виключно пропорційної схеми. При цьому збільшено обмежувальний бар'єр. Так, у Польщі такий поріг становить для партій 5 %, для коаліційних об'єднань – 8 %. У Чехії для однієї партії – 5 %, для коаліцій з двох партій – 7 %, з трьох – 9 %, з п'яти партій – 11 %. У Словаччині кожен з учасників коаліції має набрати по 5 % голосів. Такі заходи сприяли збільшенню ефективності законотворення.

Збільшення обмежувального порогу до 5 % чи навіть до 9 % було б доцільним і в Україні. Це б сприяло підвищенню відповідальності партій та їхніх лідерів перед своїми виборцями, а також підвищенню ефективності законотворчої діяльності народних депутатів.

Адміністративно-територіальна реформа. Наступним кроком у побудові громадянського суспільства стала адміністративно-територіальна реформа. Головні її ідеї для країн Центрально-Східної Європи полягали у наступному:

- подоланні командно-адміністративної системи через скасування механізму безпосереднього управління з боку міністерств та інших центральних органів підпорядкованими органами;
- реорганізації внутрішньої структури урядів та міністерств за функціональним (замість галузевого) принципом;
- розмежуванні політичних та адміністративних функцій в урядах та функцій вироблення політичних рішень від власне заходів щодо їх виконання;

- підвищенні ролі стратегічного планування і регулювальних функцій центральних органів та запровадженні механізмів координації процесу реалізації державної політики [9, с. 324].

З метою реалізації вказаних ідей у Польщі було створено найменшу адміністративну одиницю – гміну, яка по суті є самоврядною територіальною одиницею громади. Керівництво гміни складається з ради гміни, яка обирається на загальних виборах місцевого самоврядування, а також правління гміни, яке здійснює функції виконавчої влади в гміні та обирається її радою. До складу гміни може входити село чи місто або група сіл чи міст. Гмінам було передано повноваження у сфері надання публічних послуг.

Усі гміни об'єднано у повіти (в Україні – райони). На рівні повітів функціонують такі структури, як: адміністрації (управління), поліція, державна пожежна охорона, санітарно-епідеміологічні інспекції.

На основі врахування економічного потенціалу регіонів, соціальної структури населення та історичних традицій відбулось укрупнення воєводств (в Україні – області) – найвищої ланки польського адміністративно-територіального устрою.

У Словаччині відповідно до Програми державної політики 1998 року створено регіональні представницькі органи. Всього таких органів створено вісім. У них введено виборну посаду мера, регіональні парламенти, які формували власні виконавчі органи. Таким чином було створено передумови для децентралізації влади, що є неодмінною умовою функціонування громадянського суспільства. До повноважень місцевих органів влади віддано питання культурно-освітньої галузі, соціального забезпечення, охорони здоров'я, транспорту, екології, регіонального економічного розвитку.

В Угорщині адміністративно-територіальна система є дволанковою і складається із муніципалітету і округу. До відання муніципалітету належать питання місцевого значення, а округу – регіонального. Крім того, округи об'єднуються у регіони, які залежно від рівня розвитку розподілено на планово-

статистичні регіони і регіони розвитку. Округи, які входять до складу регіонів розвитку, створюють спільний орган – раду розвитку регіону.

Зазначені реформи забезпечили більш вільне і незалежне функціонування органів місцевого самоврядування, насамперед через перерозподіл бюджетних коштів на користь регіонів. Так, у Словаччині до реформи у розпорядженні місцевих органів влади залишалось всього лише 6 % податкових надходжень, після неї – вже 46 %. Фінансова незалежність місцевого самоврядування позитивно впливає на можливість громади контролювати органи державної влади, а отже, і на розвиток інституцій громадянського суспільства.

Україні варто використати досвід країн Центрально-Східної Європи при проведенні своєї адміністративно-територіальної реформи. Вона має здійснюватись шляхом переходу від відносної децентралізації до повної. У першу чергу мають бути ліквідовані місцеві державні адміністрації з переданням переважної більшості функцій місцевим радам.

Звичайно, виникає питання: як тоді забезпечити унітарність держави, адже не всі функції з управління певними територіями можуть бути передані до відання місцевих рад. Особливо це стосується питань національної безпеки та управління стратегічними об'єктами.

Щоб забезпечити проведення єдиної державної політики у названих сферах, слід ввести інститут адміністративних округів, які включатимуть не менше 2–3 областей, Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь. Управління такими округами здійснюватиметься через адміністрацію, голова якої призначатиметься Президентом України. У повноваженнях адміністрації адміністративного округу та її голови будуть лише питання, які стосуються національної безпеки та управління стратегічними об'єктами.

Соціально-економічна реформа. Першочергові кроки у соціально-економічній реформі були такі:

- реформування відносин власності;
- усунення системи директивного планування та централізованого перерозподілу матеріальних благ;

- впровадження ринкових механізмів;
- зняття державних заборон та обмежень на проведення господарської діяльності.

Важливим фрагментом є збільшення соціальної відповідальності бізнесу. Держава передала певні види соціальної допомоги і послуг під опіку бізнесу чи громадських організацій. Таким чином було досягнуто утворення інститутів громадянського суспільства у сфері економіки і соціального забезпечення.

Під кінець проведення зазначених реформ було досягнуто основної мети: громадянське суспільство центрально-східноєвропейських країн виявилось представленим у всіх суспільних сферах, включаючи як політичну так і економічну.

Отже, можна зробити висновок, що країни Центрально-Східної Європи пройшли доволі довгий шлях до побудови громадянського суспільства. Хоча говорити про його повне формування ще зарано.

Україна може врахувати досвід цих країн при проведенні подібних реформ. Втім доцільно говорити про те, що не всі методи центрально-східноєвропейських країн можуть бути використані в українських реаліях. Причиною цьому є, зокрема, більш тривале перебування нашого суспільства під тоталітарним управлінням. Як зазначав американський політолог Т. Парсонс, досвіду розвитку країн Центрально-Східної Європи у міжвоєнні роки в річищі загальноєвропейських традицій виявилось достатньо, аби ці країни хоч й дещо спорадично виявили сильніші устремління для лібералізації. Важливу відмінність становить і те, що навіть за комуністичного режиму у країнах Вишеградської групи існувала приватна власність, а тому там швидше відбулось формування середнього класу, який є основою громадянського суспільства. Український середній клас лише починає формуватися.

З огляду на наведене вище, для України варто застосувати такі реформи для побудови громадянського суспільства (за прикладом країн Вишеградської групи):

- надати право Президентів України на розпуск парламенту у випадку його неспроможності протягом трьох місяців ухвалити рішення щодо урядового законопроекту, з обговоренням якого уряд пов'язує питання довіри;
- збільшити обмежувальний поріг до 5 чи навіть до 9 % для політичних партій на виборах до Верховної Ради України;
- реформувати адміністративно-територіальний устрій;
- провести чіткі економічні реформи.

Досвід держав Вишеградської групи може бути корисний для нашого суспільства, але при його впровадженні обов'язково слід враховувати специфіку українських реалій та історичного розвитку.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 89. – Ст. 3284.
4. Бокало Н., Трохимчук С. Проблеми і перспективи демократизації в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі країн Вишеградської групи). – Л., 2000.
5. Громадянське суспільство: історія та сучасність: монографія // [Т.В. Розова, О.С. Білоусов, Л.В. Вінокурова та ін.]; за заг. ред. Т.В. Розової. – Одеса: Юридична література, 2010 – 344 с.
6. Громадянське суспільство як здійснення свободи: центральносхідноєвропейський досвід // За редакцією Анатолія Карася. –

Львів: Львівський Національний університет імені Івана Франка, 1999 р. – 384 с.

7. Зеленько Г. Навздогінна модернізація: досвід Польщі та України. – К., 2003. – 215 с.
8. Меркотан К.П. Трансформація інституту багатопартійності країн Європи в умовах сучасного політичного процесу: Дис... канд. наук: 23.00.02 – 2008.
9. Місце та роль громадянського суспільства в конституційному процесі: зб. матеріалів «круглого столу» // Нац. ін-т стратег. дослідж.; [за заг. ред. Н.В. Грицяк] – К.: НІСД, 2009. – 63 с.
10. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні // О.Г. Пухкал; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К.: ВПЦ «Київ. ун-т», 2010. – 287 с.
11. Політична система та інститути громадянського суспільства в сучасній Україні: Навч. посібник // Ф.М. Рудич, Р.В. Балабан, Ю.С. Ганжуров та ін. – К.: Либідь, 2008. – 440 с.
12. Ткач Д. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій. – К.: МАУП, 2004. – 480 с.

Горленко В.В. Філософсько-правова характеристика впливу держави на формування громадянського суспільства у країнах Вишеградської групи

У статті здійснюється аналіз розвитку та сучасного стану громадянського суспільства країн Вишеградської групи, наводяться пропозиції щодо врахування їхнього досвіду при формуванні українського громадянського суспільства.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, виборча система, громадянське суспільство, парламентсько-президентська республіка, президентсько-парламентська республіка, середній клас, соціально-економічні реформи.

Горленко В.В. Философско-правовая характеристика влияния государства на формирование гражданского общества в странах Вышеградской группы

В статье осуществляется анализ развития и современного состояния гражданского общества стран Вышеградской группы, приводятся предложения относительно учета их опыта при формировании украинского гражданского общества.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, избирательная система, гражданское общество, парламентско-президентская республика, президентско-парламентская республика, средний класс, социально-экономические реформы.

Gorlenko V.V. Legal philosophy characteristic affect state on formation of civil society in country of Visegrad Group

In article analysis of development and modern status of civil society country of Visegrad Group. Author give proposition about consideration of experience in formation Ukrainian civil society.

Key words: administrative-territorial reform, civil society, socio-economic reform, election system, medial class, parliamentary-presidential republic, presidential-parliamentary republic.