

УДК 351.330.1

О. А. Дегтяр,

кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри обліку і аудиту,
Харківський національний автомобільно-дорожній університет

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКИХ ІНСТИТУТІВ В УКРАЇНІ

O. Diegtjar,

PhD in Public Administration, senior teacher of department of account and audit,
Kharkiv national motor-car-road to the university

MECHANISMS OF OPERATION STATE CIVIL INSTITUTIONS IN UKRAINE

Розглянуті поняття та складові державних механізмів забезпечення функціонування громадянських інститутів в Україні.

The concept of the State, and functioning mechanisms of civil institutions in Ukraine.

Ключові слова: держава, механізм, громадянське суспільство, громадянський інститут.

Key words: state mechanisms, civil society, civic institution.

ВСТУП

Держава і громадянське суспільство є взаємозалежними і взаємообумовленими інститутами культури держави. Без державних органів та інших інститутів державної влади не може існувати громадянське суспільство (його інститути) в сучасному розумінні. Без громадянського суспільства, інститути якого обмежують і певною мірою контролюють діяльність державних органів, не допускаючи їх безконтрольність і незаконність, не існувало б демократичної правової держави в тому розумінні, яке надається йому сьогодні.

Вільне функціонування громадянських інститутів є однією з основних ознак правової держави, якою проголосила себе Україна у Конституції [1]. Ще два десятиліття тому концепт громадянських інститутів обговорювався в контексті вивчення волонтерських організацій і асоційованої автономії як невід'ємних реквізитів громадянського суспільства. Звернення до нових ракурсів вивчення потенціалу громадянського суспільства було багато в чому викликано малою довірою до функціонування традиційних демократичних інститутів. Трагедії етнічних чисток, релігійної нетерпимості і поглиблення соціально-економічної нерівності висунули нові критерії оцінки для тих, хто здійснює управлінський процес, і поставили під сумнів питання про якість і стабільність демократичних інститутів.

Нові тенденції, пов'язані з розширенням громадянської участі, активізацією самоорганізованих спільнот і зростаючим впливом недержавних та некомерційних організацій на рубежі ХХ—ХХІ ст. стали предметом цілого ряду досліджень. Одні з них були спрямовані на створення кількісної основи для аналізу стану громадянського суспільства, інші мали на меті зібрати дані про його окремі структури або інститути. У центрі уваги третіх виявлялися різні аспекти функціонування громадянського суспільства, наприклад, його ціннісні орієнтири або питання дотримання прав людини і розвитку демократії.

Перспективи демократичних перетворень і досягнення стабільного соціально-економічного та політико-правового розвитку країни залежать від характеру взаємовідносин між громадянським суспільством і державою. Ці взаємини повинні включати в себе два взаємопов'язаних моменти: всебічний розвиток громадської ініціативи і самодіяльності, затвердження міцного правопорядку у всіх сферах життя громадянського суспільства і держави. При цьому складність досліджень, яка зачіпає питання громадянських інститутів в суспільстві, полягає насамперед у тому, що сам концепт не має однозначного трактування в сучасних суспільних науках.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Розглянути поняття та складові державних механізмів забезпечення функціонування громадянських інститутів в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Тема громадянських інститутів суспільства досить широко представлена в науковій літературі [5]. Істотна увага вітчизняними дослідниками приділено питанням його становлення в Україні в контексті постсоціалістичного реформування, історії розвитку громадських рухів, функціонування окремих організаційних механізмів у системі соціальних практик громадянського суспільства на регіональному або місцевому рівнях. Недостатність розробленості заявленої проблематики спостерігається в напрямі статичних і динамічних порівняльних досліджень, присвячених вивченню явищ, умов і процесів, що відбуваються в громадянських інститутах суспільства.

Розгляд інституційної основи функціонування громадянського суспільства в рамках класичної теорії демократії здійснювали: Р. Даль, А. Лейпхарт, Й. Шумпетер, Г. Алмонд; теорії раціонального вибору: А. Даунс, Г. Беккер, М. Олсон; теорій сучасного суспільства: П. Бергер, Т. Лукман, Ж. Бодрійяр, І. Валлерстайн. При цьому дослідники, виходячи з інституційного підходу до розуміння інститутів в його соціологічній інтерпретації, фокусували увагу не стільки на обмеженнях і рамках, пов'язаних з їх функціонуванням, скільки на структурі відносин, обумовлених їх існуванням.

Загальний науковий інтерес викликають окремі наукові праці, в яких аналізуються питання різних інститутів у суспільстві. Серед них публікації Т. Веблена, Р. Коуза, Д. Норта, Дж. Ходжсона, Р. Капелюшнікова, А. Нестеренка, Р. Нуреева, А. Олійника, І. Рисованого, В. Тамбовцева, А. Шастітка та ін. Українські фахівці С. Архієреєв, Д. Богиня, А. Гальчинський, М. Йохна, В. Ліпов, В. Мартиненко, Ю. Пачковський, О. Прутська, Р. Пустовіт, І. Сараєва, О. Стефанишин, О. Чаусовський, А. Чухно та ін. аналізують окремі аспекти функціонування інститутів держави та їх ролі у розвитку підприємницького сектора. Але чимало питань щодо формування та вдосконалення механізмів державного забезпечення функціонування громадянських інститутів в Україні залишаються відкритими.

Залежно від історичної спадщини і традицій політичної культури в кожній конкретній країні існують дві моделі розвитку громадянських інститутів суспільства [6].

Першу модель розвитку умовно можна назвати "знизу вгору". При ньому елементи громадянського суспільства виникають на самій ранній стадії утворення держави і мають безпосередній вплив на формування державних органів і їх функціонування. Найбільш типовим прикладом у даному випадку є Сполучені Штати Америки.

Друга модель розвитку громадянських інститутів суспільства протилежна першій і зветься "зверху вниз". У даному випадку держава, проводячи відповідну політику, може ініціювати або заохочувати формування громадянських інститутів суспільства і таким чином створювати умови для їх успішного розвитку. Як і в першій моделі, асоціації та об'єднання громадян можуть надавати зворотний вплив на державу для посилення його роботи з розвитку "третього сектора" в країні.

Поняття "громадянське суспільство" можна назвати як сукупність існуючих незалежно від держави та її органів суспільних відносин — політичних, економічних, культурних, національних, релігійних, сімейних та інших. Воно відображає різноманіття приватних інтересів. Суспільство стає громадянським лише на певній стадії демократичного розвитку і формується в міру економічного і політичного розвитку країни, зростання добробуту, культури та самосвідомості народу [2].

Під громадянським суспільством ми розуміємо стійку систему соціальних відносин та їх громадських інтересів, які відображають інтереси організацій, що виникають на певному, історично обумовленому етапі розвитку соціуму. Громадянське суспільство — один із феноменів сучасного суспільства, сукупність соціальних утворень (груп, колективів), об'єднаних специфічними інтересами (економічними, етнічними, культурними й ін.), реалізованими поза сферою діяльності держави, що дозволяють контролювати дії державної машини. Громадянське суспільство — суспільство з розвиненими економічними, культурними, правовими і політичними відносинами між його членами, які сприяють утворенню зворотних зв'язків між суспільством і державою.

Ідея та реальність громадянських інститутів суспільства — наслідок історичного розвитку західної цивілізації. Громадянське суспільство можна визначити як сукупність соціальних відносин та інститутів, що функціонують відносно, незалежно від політичної влади і здатних через систему інститутів опосередкування чинити вплив у прийнятті тих чи інших політичних рішень у розробці та реалізації стратегічного курсу державної політики. Хоча сфера цих відносин переважно обмежується "горизонтальними зв'язками", проте в процесі взаємодії громадянського суспільства і держави між ними виникає поле відносин, яке формує специфічний механізм взаємодії держави і суспільства — громадянські інститути [3]. Таким чином, громадянське суспільство являє собою систему обмеження всевладдя держави через свої інститути, взаємодіє з ним, змінює його і змінюється саме під впливом права.

Зі змістовної сторони, інститут — "це визначена система цілеспрямованих, доцільно орієнтованих і стійких стандартів поведінки людей у конкретних ситуаціях у різних видах і сферах діяльності" [4, с. 84].

Під інститутами громадянського суспільства ми розуміємо діючі незалежно від держави чи за підтримки останнього громадські структури, діяльність яких, поперше, породжує правовідносини, спрямовані на реалізацію та захист своїх прав і свобод, рішення загальних завдань у сфері економіки, культури та інших сферах суспільного життя, по-друге, здатна впливати на державні інститути і огорожувати людей від необґрунтованого втручання даних інститутів у суспільне життя.

Цілями громадянських інститутів суспільства є: дотримання прав людини та демократичних свобод, поєднання прав і свобод з відповідальністю людини перед суспільством, ефективний контроль над діяльністю державної влади, формування культури співробітництва на основі принципів партнерства між органами влади та

громадськими об'єднаннями — організаціями громадянського суспільства. У даному випадку, громадське об'єднання — створюване на добровільній основі самокероване об'єднання, внутрішня організація і діяльність якого знаходяться в руках громадян, які стали членами або учасниками об'єднання. Ніхто замість них не буде і не має права керувати об'єднанням.

Питання державних механізмів забезпечення цілісності функціонування громадських інститутів, на нашу думку, необхідно розглядати через систему державного управління, тобто утримання цілісності та функціонування всіх її інституційних структур. Зокрема, державне управління — це не тільки організаційно-управлінська діяльність, а й органічно цілісна система інструментів, за допомогою яких держава досягає відповідних цілей та вирішення соціально-економічних і політичних проблем. Будучи основним носієм економічних знань та їх втіленням у життя, державне управління є також виразником розвитку таких наукових інститутів, як право, економічна культура, економічна географія, муніципальні фінанси, менеджмент, економічна історія, статистика й ін. [7]. Державне управління, по суті, пронизує всі сторони суспільного буття, тому на його ефективність та результативність впливають чинники інституційного спрямування. Одночасно законодавство, інституційні зміни ще не такі зрілі, щоб можна було досягнути вищого рівня ефективності державного управління.

Під механізмом формування та підтримки громадянських інститутів суспільства ми розуміємо сукупність суспільних та державно-правових відносин, суб'єкти яких за допомогою різних методів, способів і засобів, з урахуванням правових, політичних, соціальних та економічних факторів впливають на наступне:

— виникнення інститутів громадянського суспільства (наприклад, офіційне визнання державою їх існування шляхом державної реєстрації організаційно-правової форми їх діяльності та установчих документів);

— розвиток інститутів громадянського суспільства (наприклад, громадське схвалення результатів діяльності громадської правозахисної організації, приєднання до неї волонтерів; проведення конкурсів, виділення державою щорічних грантів, премій; пільговий податковий режим).

Під концепцією формування та підтримки державою громадянських інститутів суспільства, на нашу думку, слід розуміти засновану на національному законодавстві, політичному режимі і державній соціально-економічній політиці систему державних гарантій і механізмів діяльності органів державної влади України, спрямованих на реалізацію наступних концептуальних завдань і взаємовідносин:

а) загальні завдання: забезпечення ефективної реалізації конституційних гарантій прав і свобод людини і громадянина; формування демократичної правової держави; розвиток економіки країни, підприємницької та іншої не забороненої законом економічної діяльності;

б) спеціальні завдання: створення сприятливого законодавчого режиму для реєстрації та діяльності громадських об'єднань; невтручання держави в діяльність недержавного сектора, якщо така діяльність не суперечить національному законодавству, розробка та реалізація державою з залученням третіх осіб державних програм фінансової, методичної та організаційно-правової підтримки громадянських інститутів суспільства, забезпечення участі громадянських інститутів суспільства у правовій реформі, антикорупційної діяльності, експертизі проектів законодавчих і нормативних актів.

Слід зазначити, що за характером взаємовідносин політичних і неполітичних організацій слід виділяти два типи побудови громадянського суспільства.

Перший тип (європейський) характеризується тим, що сильні політичні партії, створені як суто політичні організації, з часом "обросли" благодійними фондами, організаціями, некомерційними підрозділами й ін.

Другий тип (американський) характеризується провідною роллю численних неполітичних громадських організацій, створюваних незалежно від партій, які нічим, крім виборів, не займаються, а неполітичні громадські організації впливають на все суспільне життя країни, отже, і на партії.

Механізм формування та підтримки громадянських інститутів суспільства складається з державно-правового і суспільного механізму, кожен з яких реалізується за кількома напрямками. Крім цього, аналіз механізмів взаємодії громадянських і державних інститутів може базуватися на уявленні даної взаємодії як особливого комунікативного акту і, як наслідок, може зумовити звернення до теорії комунікативної дії (Ю. Габермас, Н. Луман) і символічного інтеракціонізму (М. Мід, І. Гофман).

Державно-правовий механізм формування і підтримки громадянських інститутів суспільства являє собою реалізоване державою за допомогою прийняття системи національного законодавства, а в особі уповноважених органів державної влади, за допомогою сукупності методів, способів і засобів, що приводяться в дію механізмом державного примусу, двосторонній вплив на інститути громадянського суспільства: прямий вплив і непрямий вплив, через інші державні та суспільно значущі інститути.

Основними напрямками безпосереднього формування та підтримки громадянських інститутів суспільства за допомогою державно-правового механізму може бути:

а) створення сприятливого законодавчого режиму для виникнення, професійної діяльності та розвитку громадянських інститутів суспільства;

б) надання субсидій та інших форм державної підтримки (наприклад, щорічні субсидії, що видаються деяким фондам);

в) співпраця органів державної влади з громадянськими інститутами суспільства, що сприяє налагодженню діалогу і взаєморозуміння між суспільством і державою;

г) певна частка участі органів державної влади у діяльності деяких громадянських інститутів суспільства.

Основними напрямками непрямого формування та підтримки громадянських інститутів суспільства за допомогою державно-правового механізму можуть бути:

а) економічні; б) соціально-політичні; в) духовні.

Під державними утвореннями, що сприяють формуванню громадянських інститутів суспільства, слід вважати утворені органами державної влади шляхом прийняття спеціальних нормативних правових актів про їх створення (як правило, Законів України та Указів Президента України) органи (ради, комісії, комітети тощо), покликані сприяти реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина шляхом діалогу з державним органом, які володіють такими властивостями:

— складання органів формується, як правило, не за професійною ознакою, а з урахуванням суспільного статусу і морально-етичного авторитету його членів у суспільстві;

— обговорення і прийняття членами даних органів рішення базується на їх професійних знаннях або рекомендаціях (інструкціях) державного органу, при якому вони створені, або на їх життєвому досвіді і практичних навичках, а також на узагальненні думки суспільства, незалежних правозахисних організацій та інших громадянських інститутів суспільства;

— прийняті даними органами рішення носять рекомендаційний для державного органу, при якому вони створені, характер;

— свою діяльність вони ведуть в суворо визначених законом межах (структура, чисельний склад, перелік повноважень, конкретні права та обов'язки, відповідальність).

Крім того, при аналізі взаємодії державних і громадянських інститутів ми вважаємо продуктивним комунікативний підхід. Звернення до аспектів комунікації в контексті дослідницької задачі пов'язано з тим, що будь-який процес взаємодії по своїй суті являє собою комунікативний процес. Звідси механізми взаємодії можна розгляда-

ти як комунікаційні механізми, що дозволяють судити про характер і якість цього процесу з точки зору щільності, частоти, каналів трансляції, наявності зворотного зв'язку. На відміну від організаційно-інституційного підходу, в рамках якого можна вести мову про наявність або відсутність організацій і структур громадянського суспільства як таких, комунікативний підхід фокусує увагу саме на джерелах комунікаційного впливу, якими володіють або можуть володіти структури громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

Особливість Української держави полягає в тому, що їй історично відводяться більш широкі функції, ніж деяким європейським державам. Багато в чому причина цього полягає в великому просторі, різноманітті, особливості національного характеру. Все це передбачає посилення організуючого начала в державі. Тільки зміцнюючи державу, підвищуючи ефективність влади, можна зібрати разом різноманітні території і перетворити їх в єдине ціле. Вихід полягає в розробці таких принципів діяльності держави та формуванні основних напрямків реалізації державно-правового механізму, за допомогою яких можна буде підвищувати рівень добробуту громадян, зміцнювати статус його суб'єктів, сприяючи тим самим збереженню і розвитку України.

Держава і громадянське суспільство в рамках демократичного устрою зацікавлені в підтримці один одного, підвищенні ефективності своєї діяльності. Громадянське суспільство не здатне без сильної держави задовольнити значну частину вимог суспільства, а держава повинна бачити в громадянському суспільстві його специфічну роль у створенні демократії.

Важливим компонентом громадянського суспільства в Україні є різноманітні організаційно-правові форми громадських об'єднань — громадські організації, рухи, фонди, установи, політичні партії та органи громадської самодіяльності. Громадське об'єднання слід розуміти у двох значеннях: як одну з форм вираження громадянами своїх інтересів і прояву їх суспільної (публічної) активності, що виражається у відстоюванні власних прав та інтересів, і як створене громадянами у формі юридичної особи добровільне, самоврядне, некомерційне формування, чия діяльність об'єднує громадян, відповідаючи їх спільним інтересам і цілям.

Законна діяльність громадських інститутів неможлива без волі держави (в особі уповноважених органів), без державних механізмів функціонування громадських інститутів, без розробки законодавчої бази для діяльності громадських об'єднань.

Література:

1. Конституція України від 28.06.96. № 254к/96-ВР // Закони України: [у 21 т.]. Т. 10. — К.: Інститут законодавства, 1996. — С. 5—41.
2. Грудцына А.Ю. Государственно-правовые механизмы формирования и поддержки институтов гражданского общества в России: Монография / Под ред. докт. юрид. наук., проф. Н.А. Михалева. — М.: Манускрипт, 2008, 484 с.
3. Коэн Д. Гражданское общество и мифическая теория / Коэн Д. — Арато Э. — М., 2003. — С. 79.
4. Лукашевич М. П. Соціологія: Заг.курс: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Лукашевич М.П., Туленков М.В. — 2 вид. — К.: Каравела, 2006. — 407 с.
5. Степанова А. А. Некоторые аспекты управления общественными институтами в России / А. А. Степанова // *Ekonomika a riadenie verejnej spravy: Zbornik prispievkov. Kosice, 2009.* — С. 17—28.
6. Тоффлер Э. Проблема власти на пороге XXI века / Э. Тоффлер // *Свободная мысль.* 1992. — № 2. — с. 104.
7. Ткач А.А. Институциональні основи ринкової інфраструктури: монографія / Ткач А.А. — К.: НАН України, об'єдн. ін-т економіки, 2005. — 295 с.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2013 р.