

Т. ГУСЕЙНОВ

<https://orcid.org/0000-0002-3550-3228>

Межрегиональная Академия управления персоналом, г. Киев

УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Наукові праці МАУП. Серія Політичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 45–53

<https://doi.org/10.32689/2523-4625-2019-01/57-45-53>

Политико-институционный климат имеет особенное значение для развития гражданского общества. Он создает специфические условия и способствует выработке правил, которые влияют на эффективность, результативность функционирования гражданского сектора.

Как доказывает опыт европейских стран, политико-институционный климат имеет особенное значение для развития гражданского общества. При этом аксиомой является факт, что гражданское общество как самоорганизационная подсистема не способна самостоятельно удовлетворить потребности населения без иницилирующей, нормативной и контролирующей функций государства. Впрочем, иницилирующее влияние государства должно иметь временный характер, особенно для переходных обществ, которым признана и Украина, и осуществляться с целью экономии времени для приведения нормативно-правовой базы для развития гражданского общества в соответствие с европейскими (как самыми результативными) нормами.

В целом следует констатировать, что по проблематике гражданского общества накоплен значительный объем научных трудов. Весомый взнос в развитие теории гражданского общества, исследования проблем и перспектив его развития внесли А. Колодий, В. Бакуменко, В. Безродная, А. Брегада, О. Гарань, В. Никитин, В. Пича, Ф. Рудич, С. Рябов, В. Сидоренко, В. Степаненко, В. Ткаченко, Г. Томенко, Г. Щедрова и др. В то же время исследование институционно-правового климата формирования гражданского общества в условиях воплощения европейской стратегии развития страны на фоне российской агрессии и военных действий на востоке Украины актуализируют необходимость последующих научных разведок данного вопроса.

Рассмотрим условия формирования и развития гражданского общества в современной Украине.

Характеризуя институционно-правовые основы функционирования гражданского общества в современной Украине, необходимо признать, что

значительное расширение прав и свобод граждан и появление плюрализма в политике после распада СССР и обретение независимости Украиной способствовало возникновению и развитию гражданского общества. Однако сформированное в 90-е годы законодательство со временем приобрело черты архаичности и актуализировало необходимость принятия усовершенствованных норм регулирования отношений государства и организаций гражданского общества.

Определенные наработки парламента, правительства, президентской команды создали предпосылки для разработки комплексного подхода в формировании государственной политики поддержки гражданского общества в Украине, в частности, распоряжение КМУ № 1035-р от 21.11.2007 г. относительно одобрения “Концепции содействия органами исполнительной власти развития гражданского общества”, постановление КМУ № 996 от 03.11.2010 г. “Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики”, Закон Украины “О доступе к публичной информации” № 2939-VI от 13.01.2011 г.

Однако воплощение идеи приближения граждан к возможностям влиять на формирование региональных программ развития, в частности на местном уровне, столкнулось с рядом препятствий, среди которых, с одной стороны, слабый уровень доверия к институту консультаций с общественностью, неравномерность привлечения наработанных предложений общественности, формальный подход к применению консультационных процедур и их непрозрачность, закрытость решений государственных органов и органов местного самоуправления, с другого — отсутствие опыта, экспертов, специалистов общественного сектора, недоверие к общественным организациям со стороны населения.

Утверждение гражданского общества как гарантии демократического развития государства и одну из важных основ внутренней политики Украины нашло свое закрепление в нормах Закона Украины “Об основах внутренней и внешней политики” от 01.07.2010 г. Возможности для достижения общих договоренностей, принятие согласованных решений сторонами социального диалога по вопросам формирования реализации государственной политики, регулирования трудовых, социальных, экономических отношений были созданы принятием Закона Украины “О социальном диалоге в Украине” от 23.12.2010 г. № 2862-VI. С целью формирования благоприятной среды для последующего становления в Украине гражданского общества, налаживания эффективного механизма взаимодействия его институтов с государственными органами и органами местного самоуправления в 2012 г. был создан Координационный совет по вопросам развития гражданского общества.

Повышение темпов реализации евроинтеграционного курса украинского государства способствовало принятию комплексной Стратегии государственной политики содействия развитию гражданского общества в Украине и Плана первоочередных мер по ее реализации. А в 2015 г. при содействии Координатора проектов ОБСЕ и Администрации Президента Украины группой экспертов была разработана Национальная стратегия содействия развитию

гражданского общества в Украине на 2016–2020 гг., в которой было отмечено увеличение роли гражданского общества в разных сферах общественного развития и определены последующие технологии содействия диалогу и сотрудничеству органов государственной власти и гражданского общества [1, 43–53].

Совершенствовалось нормативно-правовое обеспечение развития гражданского общества в Украине в направлении его последующего приближения к соответствующим европейским стандартам. Так, позитивным достижением Закона Украины “Об общественных объединениях” стало расширение возможностей представления общественными организациями интересов граждан, закрепление принципа свободной территории. Количество отказов в регистрации сократилось от 40 % до 5–10 %. Закон Украины “О благотворительности и благотворительных организациях” значительно упростил систему регистрации организаций. Принятие Закона Украины “Об информации” и Закона Украины “О доступе к публичной информации” привели к отмене презумпции недостоверности негативной информации о лице, совершенствованию механизма получения информации, закреплению права граждан попадать на заседание парламента после упрощенной регистрации.

Повышение потенциальной возможности и ресурсности гражданского общества активизировалось “беспрецедентным взрывом” гражданской активности и социально-политических изменений, известных как Евромайдан. Особенностью и отличием Евромайдана стали обусловленность повышения политического участия исключительно общественными организациями и движениями, а не политическими партиями; рост уровня радикализации общественного движения, последующая структуризация, ускорение процессов самоорганизации и социальной структуризации украинского гражданского общества [5, 19].

Гражданское общество впервые получило реальную возможность принять участие в формировании органов государственной власти, в законодательном процессе. Поскольку реальных (неимитационных) инструментов участия в 2014 г. было недостаточно, то участие происходило в таких формах: прямое участие неправительственных организаций в разработке или в лоббировании законопроектов, опосредствованное влияние на законотворческий процесс через проведение стихийных акций или применение обеих форм одновременно [4]. Первая форма участия наиболее ярко проявила себя в создании “Реанимационного пакета реформ” (РПР), который объединил правительственных и неправительственных экспертов разных отраслей для наработки необходимых законопроектов. Участники инициативы РПР разработали “Дорожную карту Реформ для Парламента VIII созыва” и последовательно продвигают реформы и побуждают Парламент и Правительство Украины к их проведению. При участии общественных экспертов депутатским объединением “Платформа реформ” за год был принят 41 закон, в частности и Закон “О сотрудничестве территориальных общин”, “О прокуратуре”, “О высшем образовании” и другие. За 2014–2015 гг. повысился уровень гражданской активности, хотя последняя кое-где приобретала деструктивные

формы. Стоит вспомнить специфику принятия Закона Украины “Об очищении власти” [6, 42–43].

Увеличение количества общественных активистов ОГО в парламенте и правительственных структурах стало мощным инструментом обновления кадрового корпуса органов исполнительной власти и президентских структур и свидетельством усиления системного давления гражданского общества на принятие актуальных законов. Однако, став весомым фактором влияния на деятельность парламента, общественные активисты, представители разных институтов гражданского общества, журналисты, добровольцы не смогли сформировать единой силы и разошлись по разным партиям.

Стоит отметить, что процесс становления гражданского общества в современной Украине характеризуется наличием определенных препятствий при сохранении позитивных стабилизационных тенденций институционального развития. С одной стороны, отечественными и международными неправительственными организациями фиксируется невысокий уровень общественно значимой добровольной активности граждан. Результаты исследований “Nations in Transit” подтверждают, что рейтинги Украины являются недостаточно оптимистичными. С 2007 г. “Рейтинг демократического развития” (то есть средний общий показатель, интегрированный на основе других), начиная с 4,25 баллов, постепенно ухудшался: 2009–2010 гг. — 4,39 баллов, в 2011 г. — 4,61 баллов, в 2013 г. — 4,86 баллов, в 2014 г. — 4,93 баллов. В 2015 г. произошло некоторое улучшение, определенное в 4,75 баллов, которое продлилось в 2016 г. — 4,68 баллов, именно индикатор развития гражданского общества (рост неправительственных организаций Украины (НОУ), их организационная возможность и финансовая стабильность, правовое и политическое окружение, в котором они функционируют, развитие независимых профессиональных союзов, уровень участия групп защиты интересов в политическом процессе) зафиксировал тенденцию к улучшению [8].

По данным другого рейтинга в границах исследования “Индекса постоянства неправительственных организаций” “Агентства международного развития США” (USAID NGO sustainability Index) состояние развития гражданского общества в Украине демонстрирует позитивную динамику, приближаясь постепенно к порогу консолидации (где порог консолидации — 3 балла). На сегодня индекс постоянства неправительственных организаций составил 3,4 балла. При этом самыми слабыми составляющими постоянства неправительственных организаций стали финансовая жизнеспособность (4,2 балла) и их восприятие общественностью (3,5 балла), а сильнее всего — адвокаты (2,3 балла) и предоставление услуг (3,3 балла) [9].

Повышение влияния неприбыльных организаций (НОУ) продолжается через участие в работе общественных советов, которые консультируют правительство, создание групп экспертов, проведение консультаций по вопросам политики и адвокационных кампаний. Со вступлением в действие с 01.01.2016 г. изменений в Закон Украины “О государственной регистрации юридических лиц, физических лиц-предпринимателей и общественных формирований” № 755-IV и “Об общественных объединениях” № 4572-VI про-

цедура регистрации общественных объединений значительно упростилась и уменьшились возможности административного давления на такие организации. Это подтверждается увеличением количества зарегистрированных организаций.

Соответственно Единому государственному реестру предприятий и организаций Украины (ЕГРПОУ) по состоянию на январь 2015 г. было зарегистрировано: 75828 общественных объединений, 277 творческих союзов и других профессиональных объединений, 15934 благотворительных организаций, 1372 органов самоорганизации населения. Увеличение заметно не только в количественном формате, но и в изменениях в отношении граждан к организациям гражданского общества. И хотя общий показатель доверия населения к НОУ в 2015 г. колеблется от 80 % – в Запорожье до 33 % – в Житомире [10, 44], по данным опросов 2015 г. уровень доверия к общественным организациям составлял 45,7 %. Эти показатели значительно превосходят уровень доверия к Президенту Украины (12,6 %), Верховному Совету Украины (3,9 %), правительству (4,5 %). Среди институтов государства и общества наибольшее доверие граждан имеют только церковь (66,2 %), Вооруженные Силы Украины (60,9 %), Национальная гвардия Украины (56,7 %), средства массовой информации Украины (50,2 %) [3]. Таким образом, именно гражданское общество остается мощным ресурсом, необходимых для страны общественных изменений.

В то же время сохраняется проблема большого количества фиктивных общественных организаций, их “проектный характер”, возможность учреждения последних государственными служащими для применения коррупционных схем, авторской монополии на отдельную отрасль и ограничение создания конкурентных организаций [2].

Анализ деятельности ОГО в сфере предоставления услуг свидетельствует о расширении сферы их влияния за счет делегирования функции предоставления услуг со стороны власти. Содействие развитию гражданского общества позволяет государству освобождать себя от реализации отдельных излишне обременительных социальных заданий с сохранением высоких социальных стандартов для населения. Так, подавляющее большинство активно действующих ОГО (70 %) занимается гражданским представительством, тогда как 64 % организаций предоставляют услуги, а 38 % – объединяют и первый, и второй виды деятельности. Большинство ОГО (83 %) предоставляет учебные и консультационные услуги. 67 % ОГО вовлечены в предоставление информационных услуг, а 31 % ОГО предоставляют юридические услуги и 28 % организаций – психологические услуги [1, 28]. В то же время неумение организаций удовлетворять потребности своих целевых групп, изучать интересы и потребности граждан в услугах, улучшать качество услуг и влиять на государственную политику на местном уровне тормозит интенсивность темпов развития гражданского общества.

Сегодня на государственную финансовую поддержку имеют право лишь те общественные объединения, которые являются юридическими лицами, что сужает круг организаций, деятельность которых связана с решением ак-

туальных для государства вопросов. Механизм распределения средств до сих пор оценивается как закрытый. Среди причин отсутствия долгосрочного государственного финансирования находим направленность представителей власти не на партнерство с общественным сектором, а на конкуренцию, опасение государственных служащих относительно ограничения применения коррупционных схем.

По данным ежегодного экспертного опроса наиболее активных организаций гражданского общества ТЦК “Каунтерпарт”, главными недостатками в работе общественного сектора были признаны недостаточный уровень финансирования, низкая квалификация персонала в привлечении пожертвований, проведении фандрайзинговых кампаний, сотрудничество с бизнесом и населением, неготовность государства отдать решение социальных проблем церкви и ОГО в целом. Отмечается также игнорирование властью концепции государственно-церковных отношений, разработанной Всеукраинской властью церковей, отсутствие включения благотворительных организаций в государственную систему предоставления социальных услуг, их ограниченный доступ к государственным закупкам и выполнению программ [7].

Взаимодействие государства и гражданского общества кое-где продолжает отмечаться противоборством и напряженностью, попыткой государства вернуться к “ручному режиму” взаимодействия с общественным сектором, игнорированием потребностей реализации самоорганизационного потенциала, отсутствием важных институционных инструментов (например, законы введения открытых списков в избирательные законы, введение электронного правительства и тому подобное). Достаточно вспомнить заострение отношений представителей Ассоциации содействия самоорганизации населения, членов Координационного совета по вопросам развития гражданского общества с работниками Минрегиона относительно последующего усовершенствования Закона Украины “Об органах самоорганизации населения”, результатом которого стала регистрация двух проектов и усиление противостояния. На сегодня не произошло обеспечения надлежащих условий для действенного использования потенциала референдума как формы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения (отсутствие Закона Украины “О местном референдуме”), непринятый закон “О меценатстве”, что тормозит развитие духовности и культуры.

На последующий процесс структуризации общественных организаций будет влиять ход реализации конституционной реформы, доминирующий характер механизма кооптации некоторых активистов гражданского общества для повышения открытости государственных структур, участие представителей гражданского общества в разработке государственной политики, переход гражданина от пассивной позиции потребителя к активной, а также больше запросов для “диалога”, “контроль” и “участие” в отношениях с государственными органами [7].

Таким образом, исследованы институционно-правовые условия формирования и развития гражданского общества в современной Украине. Констатировано наличие широкой базы нормативных документов, которая спо-

способствуют эффективному воплощению концепции развития гражданского сектора. Вместе с этим, продолжаются процессы наработки инструментов и практик взаимодействия в этой сфере, адаптации законодательства к европейским стандартам и выполнения конкретных обязательств.

Выделены позитивные аспекты деятельности организаций гражданского общества и барьеры, которые замедляют эффективность их развития. Отмечается, что, невзирая на нестабильность показателей, гражданское общество остается наиболее сильным элементом демократического перехода современной Украины и продолжает играть решающую роль в качестве движущей силы реформ, направленных на построение функциональной демократии и верховенства закона.

Созданная за годы независимости и усовершенствованная согласно с евроинтеграционными требованиями нормативная база функционирования гражданского общества позволяет утверждать о наличии институционных условий для его развития. В то же время барьерами эффективной деятельности организаций гражданского общества остаются механическая имплементация всех норм, процедурных требований, высокие показатели несогласованности с другими нормативными документами, наличие содержательных противоречий и недостаточный уровень доверия к нормативно-правовым основам, которые заложены в предыдущий период.

Позитивными аспектами деятельности организаций гражданского общества на современном этапе развития Украины являются: расширение возможностей участия в разработке или в лоббировании законопроектов, опосредствованное влияние на законотворческий процесс путем проведения как стихийных акций, так и усиления системного давления представителями гражданского общества в парламенте на принятие актуальных законов, высокий уровень предоставления услуг и адвокации, расширение сферы влияния ОГО за счет делегирования функции предоставления услуг со стороны власти, уменьшение зависимости ОГО от единого источника финансирования.

При этом замедление развития гражданского пространства происходит, с одной стороны, через фиктивный и проектный характер значительного количества общественных организаций, низкий уровень их финансовой жизнеспособности и восприятие общественностью, низкую квалификацию персонала в проведении фандрайзинговых кампаний, с другого — через формализацию со стороны органов государственной власти обсуждений относительно использования бюджетных средств и другой отчетности, минимальный учет рекомендаций общественности при одобрении важных документов и решений, несоблюдение надлежащих процедур со стороны власти, использование манипулятивных переформатирований общественных советов и тому подобное.

Впрочем, невзирая на нестабильность показателей, гражданское общество остается самым сильным элементом демократического перехода современной Украины и продолжает играть решающую роль в качестве движущей силы реформ, направленных на построение функциональной демократии и верховенства закона.

1. Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження / Л. Паливода та ін.; [упоряд. Л. Паливода]. К.: БФ "Творчий центр ТЦК", 2016. 74 с.
2. Кармазіна М. С. Громадські організації: кого вони представляють? [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. Україна. 2013. 15.11. URL: http://gazeta.dt.ua/internal/gromadski-organizaciyi-kogo-voni-predstavlyayut_.html
3. Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги. Результати соціологічного дослідження [Електронний ресурс] // Сайт Центру Разумкова. К., 2015. 13 с. URL: http://www.ucseps.org/upload/1427287523_file.pdf
4. Політична та інша суспільна діяльність [Електронний ресурс] // Держстат України. URL: http://csrv2.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/publpolit_u.htm
5. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. / [Кер. авт. колективу В. М. Яблонський]. К.: НІСД, 2014. 78 с.
6. Український демократичний барометр – 2014. Аналітичний звіт. К.: Фонд "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва, 2014. 98 с.
7. Kobets Roman, Ruda Oxana. CSO engagement in policy formulation and monitoring of policy implement. Kyiv, 2014. 42 p.
8. Nations in Transit – Ukraine [Електронний ресурс] // Official Website of Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine>
9. The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia [Електронний ресурс] // The United States Agency for International Development (USAID). URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf>
10. Ukrainian Municipal Survey. March 2-20, 2015 [Електронний ресурс] // International Republican Institute, 2015. 167 p. URL: http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf

Huseinov T. Conditions of formation and development of civil society in modern Ukraine.

The political and institutional climate is of particular importance for the development of civil society. It creates specific conditions and contributes to the development of rules that affect the efficiency, effectiveness of the functioning of the civil sector.

The institutional and legal conditions for the formation and development of civil society in modern Ukraine are examined in the article. It is argued that there is a wide base of regulatory documents that contribute to the effective implementation of the concept of development of the civil sector. Next to this, the process of developing tools and practices of cooperation in this area, the adaptation of legislation to European standards, and the fulfillment of specific obligations continues.

Positive aspects of the activities of civil society organizations and barriers that slow down the effectiveness of their development are highlighted. It is stated that despite the instability of indicators, civil society remains the strongest element of the democratic transition of modern Ukraine and continues to play a crucial role as a driving force for reforms aimed at building a functional democracy and the rule of law.

The normative base of the functioning of civil society created during the years of independence and improved in accordance with the European integration re-

quirements allows us to confirm the existence of institutional conditions for its development. At the same time, the barriers to the effective functioning of civil society organizations remain the mechanical implementation of all norms, procedural requirements, high indicators of inconsistency with other normative documents, the presence of substantial contradictions and insufficient level of trust in the normative and legal bases that are laid down in the previous period.

Positive aspects of the activities of civil society organizations at the current stage of Ukraine's development are: expanding opportunities for participation in the development or lobbying of bills, mediated influence on the lawmaking process through both natural actions and strengthening of systemic pressure by representatives of civil society in parliament on the adoption of relevant laws, high the level of provision of services and advocacy, the expansion of the sphere of influence of CSOs through the delegation of the function of providing Cr co storony power, CSO Reduction dependence from the only the source of funding.

At the same time, the slowdown in the development of civil space occurs, on the one hand, due to the fictitious and design nature of a significant number of public organizations, low level of their financial viability and public perception, low qualification of staff in conducting fundraising campaigns, on the other — through formalization by state authorities of discussions with regard to the use of budgetary funds and other reporting, minimizing the recommendations of the public in approving important ones documents and decisions, non-compliance with proper procedures by the authorities, use of manipulative reformatting of public councils, and the like.

However, despite the instability of the indicators, civil society remains the strongest element of the democratic transition of modern Ukraine and continues to play a decisive role as a driving force for reforms aimed at building functional democracy and the rule of law.

<https://doi.org/10.32689/2523-4625-2019-01/57-45-53>

Надійшла 28 березня 2019 р.