

О. С. Ігнатенко, аспірантка

Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

АКТИВІЗАЦІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В СУЧАСНІЙ ДИНАМІЦІ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті викладено питання щодо посилення впливу громадянського суспільства на державно-правовий розвиток українського суспільства. Досліджено, що становлення громадянського суспільства в Україні, а також намагання політичних і державних діячів сприяти цьому процесу знаходиться на початковому етапі своєї еволюції. Обґрунтовано, що Україна має авторитарний режим управління, що не сприяє розвитку демократичного суспільства, до чого, відповідно, прагне соціум. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень і має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень, що є необхідною умовою їхнього реального виконання.

Визначено, що на сучасному етапі під час формування системи державного управління мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності й прозорості функціонування, а сама ця система повинна бути здатною до широкої співпраці із суспільством, адже тільки за цих умов можна говорити про служіння державної виконавчої влади суспільству, а не навпаки – про служіння суспільства інтересам держави та її посадових осіб. Встановлено, що характерні риси громадянського суспільства полягають у тому, що воно: утворюється із сукупності осіб різних націй і національностей, об'єднаних в одну спільноту в межах відповідної території; складається із сукупності добровільних громадських організацій і рухів, які слугують індивідуальному й загальному благу; організує реалізацію інтересів усіх заради нормального функціонування та прогресивного суспільного розвитку й так далі.

У дослідженні використовувалися загальнонаукові й спеціальні методи: наукове узагальнення та систематизація – для визначення характеристик громадянського суспільства України; порівняльний аналіз – для співставлення позитивних і негативних сторін впливу громадянського суспільства на державно-правовий розвиток; системний аналіз – для виявлення чинників розвитку громадянського суспільства; логічний синтез – для пояснення результатів дослідження.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадський контроль, органи публічної влади, держава, державна влада, політика.

O. S. Igratenko. Activation of civil society in the modern dynamics of state and legal development of Ukraine

The article highlights the issues of strengthening the influence of civil society on the state and legal development of Ukrainian society. Author realized the purpose of the study, which is to study the formation of civil society in Ukraine and its impact on state and legal development.

It was study that the formation of civil society in Ukraine, as well as the efforts of politicians and public officials to promote this process are at an early stage of its evolution. In recent years, Ukrainian society has been quite active and trying to influence public affairs. In a modern democratic society, the relationship between the state and the public were restructure. It was substantiate that Ukraine has an authoritarian regime of government, which is not conducive to the development of a democratic society. State control is one of the most important functions of the exercise of power and has the status of an important factor in the effectiveness of management decisions, which is a necessary condition for their actual implementation.

It is determined that at the present stage during the formation of a modern system of public administration should be combined not only the requirements of efficiency and transparency, but the system itself should be able to cooperate widely with society, because only under these conditions we can talk about public service to society. Analysis to vice versa – about serving society in the interests of the state and its officials. It was establish that the characteristic features of civil society are formed from a set of individuals, different nations and nationalities, united in a single community within the relevant territory; consists of a set of voluntary public organizations and movements that serve the individual and common good. In addition, organizes the realization of the interests of all for the sake of normal functioning and progressive social development, etc.

The study used general and special methods: scientific generalization and systematization – to determine the characteristics of civil society in Ukraine; comparative analysis – to compare the positive and negative sides of the influence of civil society on state and legal development; system analysis – to identify factors in the development of civil society; logical synthesis – to explain the results of the study.

Key words: civil society, public control, public authorities, state, state power, politics.

Постановка проблеми. Сучасна динаміка державно-правового розвитку, нові соціально-економічні реалії України й активізація громадянського суспільства зумовлюють появу нових дослідницьких напрямів і методологічних підходів. У таких умовах особливої актуальності набувають питання трансформації ролі й значення інституту громадського контролю, який був і є вагомим чинником розв'язання суспільних суперечностей, засобом підвищення ефективності діяльності державних органів в інтересах розвитку громадянського суспільства

й зміцнення держави, забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Україна перебуває на початковому етапі становлення громадянського суспільства. Це виявляється в нерозвиненості його інститутів: приватної власності й ринкової економіки, суспільних об'єднань і політичних партій, недержавної сфери освіти й засобів масової інформації та інше. Конституція проголосила пріоритет громадянських прав і свобод, але насправді їх реалізація стикається з великими труднощами. У перспективі інститути громадянського суспільства, будучи неурядовими структурами, повинні впливати на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян у протидії корупції, в підтримці законності в діяльності державних органів [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тему досліджувало багато національних та зарубіжних науковців і практиків, зокрема, С.С. Вітвіцький [1], Т.В. Наливайко [2], П.С. Єпринцев [3], П.М. Рабінович [5] та інші вивчали сутність і тенденції розвитку громадянського контролю, теоретико-правові аспекти тощо. І.О. Сквірський [4], В.П. Горбатенко [7], Г.В. Дмитренко [8], А.С. Круник [9], А.І. Буханевич [10] та інші досліджували ідеологічні передумови громадського контролю в публічному управлінні, стратегічні орієнтири взаємодії держави й громадянського суспільства, сутність і механізми здійснення громадського контролю тощо.

Метою статті є дослідження становлення громадянського суспільства в Україні та його вплив на державно-правовий розвиток.

Виклад основного матеріалу дослідження. За співвідношенням державного й громадського контролю, їх взаємозв'язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі – авторитарний чи демократичний. Зважаючи на це, можемо констатувати, що наша держава має авторитарний режим управління, що не сприяє розвитку демократичного суспільства, до чого, відповідно, прагне соціум. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень і має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень, що є необхідною умовою їхнього реального виконання. Такий контроль забезпечується органами державної влади – законодавчою, виконавчою та судовою, та виявляється в різноманітних формах управлінського й фінансового контролю [2].

На сучасному етапі під час формування сучасної системи державного управління мають поєднуватися не тільки вимоги ефективності та прозорості функціонування, а сама ця система повинна бути здатною до широкої співпраці із суспільством, адже тільки за цих умов можна говорити про служіння державної виконавчої влади суспільству, а не навпаки – про служіння суспільства інтересам держави та її посадових осіб. Саме тому процес адміністративної реформи є одночасною адаптацією системи державного управління до таких форм існування та функціонування, коли у своїй діяльності вона має враховувати факт існування громадянського суспільства, з яким повинна співпрацювати [3].

Проблематика громадянського суспільства почала вивчатися вітчизняними вченими лише після набуття Україною незалежності та проголошення її демократичною, соціальною та правовою державою, в якій визнаються (утверджуються) та забезпечуються права, свободи та законні інтереси людини і громадянина [4]. З огляду на це, можна погодитися з думкою П.М. Рабіновича, який вважає, що інтерпретація громадянського суспільства має здійснюватися крізь призму прав людини. Такий підхід автор пояснює тим, що: по-перше, саме суспільство (а точніше – нагромаджені ним матеріальні, соціальні, духовні та інші ресурси) є основним джерелом задоволення життєво необхідних потреб людини, «резервуаром» формування і здійснення тих можливостей людини, які, власне, складають право; по-друге, реальні індивідуальні шанси доступу людини до цих ресурсів, користування нагромадженими суспільством благами залежать від того, до якого соціального угруповання належить та чи інша людина, яке становище посідає таке угруповання в суспільстві, якими є взаємовідносини різних угруповань між собою, а також між ними і державою; по-третє, права людини, їх здійсненність безпосередньо зумовлюються тим, якою мірою, в якій спосіб вони схвалені й «розподілені» носіями суспільної («публічної») влади – насамперед державою: в інтересах усіх і кожного чи передусім в інтересах певної частини суспільства [5].

Становлення громадянського суспільства в Україні, а також намагання політичних та державних діячів сприяти цьому процесу, передбачає з'ясування його найбільш визначальних рис, навколо яких, власне, і має здійснюватися назване «будівництво». Нині в літературі висловлено певну кількість думок з цього приводу. Так, П.М. Рабінович, вважає, що такими ознаками є:

1) визнання людини з її потребами та інтересами, правами й свободами центральним суб'єктом суспільства. На думку вченого, це практично означає, що при вирішенні будь-яких соціальних проблем, справ, питань саме людині, її існуванню й розвитку надається абсолютний, беззаперечний пріоритет. Права людини визнаються тією універсальною межею, переступати яку не дозволено нікому: ні іншим людям, ні їх громадським об'єднанням, організаціям, ні тим більше державі;

2) перетворення людей у власників. «Людина, позбавлена реальної, «персоніфікованої» власності на засоби виробництва, перетворюється на особу, «прив'язану» економічною (пролетарій), а колись – і позаекономічною (раб, кріпосний) залежністю до іншої людини – власника. Чим меншою є частка таких залежних людей у складі населення – тим, отже, ширшим є коло осіб вільних, які виключно за своєю волею (а не внаслідок державного тиску, адміністративного або корпоративного примусу) обирають стратегію, спосіб і стиль свого життя»;

3) існування ринкової, соціально орієнтованої економіки. Завдяки цьому забезпечуються найсприятливіші умови для здійснення економічних та соціальних прав людини, а також створюються та нагромаджуються матеріальні ресурси, необхідні насамперед для забезпечення існування соціально найбільш незахищених верств населення;

4) наявність плюралістичного саморегулюючого суспільства політично активних громадян. Рівень складності соціальної структури, ступінь її плюралістичності є одним із показників розвинутості суспільства [5].

На думку іншого дослідника Д.А. Керимова, характерні риси громадянського суспільства полягають у тому, що воно:

- утворюється із сукупності осіб, різних націй та національностей, об'єднаних в єдину спільноту у межах відповідної території;
- складається з сукупності добровільних громадських організацій та рухів, які слугують індивідуальному та загальному благу;
- організує реалізацію інтересів усіх заради нормального функціонування та прогресивного суспільного розвитку;
- забезпечує свободу, незалежність та рівноправність усіх своїх членів на підставі широкої демократії [6].

Водночас сукупність ознак громадянського суспільства пропонує В.П. Горбатенко, зазначаючи, що останнє має місце у випадку:

- пріоритету приватної власності й пов'язаних з нею інтересів власників;
- наявності високорозвиненого «середнього класу», який цементує собою державно-суспільне життя;
- високого рівня життєвих і творчих можливостей самореалізації особистості в усіх сферах суспільного життя;
- функціонування значної кількості суспільно-політичних організацій, які відображають інтереси різних суспільних груп;
- постійного розвитку і утвердження громадськості через обмін взаємодоповнюючими якостями за принципом «політичність громадського суспільства і громадянськість політичного» [7].

Можливість громадських організацій досягати проміжних цілей участі у здійсненні громадського контролю залежить від багатьох чинників. Зовнішні чинники включають умови, обставини середовища, в якому діють громадські організації та які вони мають брати до уваги для забезпечення своєї дієвості. Серед них: політичне оточення і можливість бути залученими до співпраці з урядом; законодавча база, що визначає доступ до публічної інформації; присутність у країні та роль, яку відіграють міжнародні агенції, донори; загальний інтерес та зацікавленість широкої громадськості щодо державних питань [8].

Водночас існують дуже важливі внутрішні чинники, які справляють визначальний вплив на можливості громадських організацій бути активними суб'єктами громадського контролю. Вони пов'язані з тим, яким чином організаційно побудовані ці громадські організації, зокрема: що є місією організації (наприклад, чи передбачає місія відстоювання інтересів уразливих верств населення, що б спонукало цю громадську організацію брати активну участь у здійсненні громадського контролю); наявність лідерів, які б поєднували в собі технічні навички з умінням відстоювати інтереси груп населення, що вони представляють; технічна спроможність організації здійснювати громадський контроль; увага, що приділяється організацією поширенню результатів громадського контролю серед відповідної аудиторії [8].

Серед особливостей діяльності інститутів громадського контролю в Україні варто виділити такі: здійснення громадського контролю за ініціативи громадськості та окремих об'єднань громадян; об'єктом контролю виступає діяльність органів публічного управління, сукупності державних підприємств та організацій, окремих публічних службовців; при здійсненні громадського контролю застосовуються заходи громадського впливу; громадський контроль характеризується профілактичною спрямованістю; громадський контроль здійснюється шляхом використання засобів забезпечення законності.

Потрібно розуміти, що поняття організованої громадськості включає в себе різні об'єднання громадян, такі як засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, професійні спілки, творчі організації, тощо. Також, до групи організованої громадськості відносяться політичні партії, які не обрані до Верховної Ради України та не представлені в органах місцевого самоврядування [9]. Організації громадянського суспільства, залучені до контролю на різних його стадіях, включають широкий спектр інституцій: від неурядових громадських організацій до соціальних рухів і дослідних центрів. При цьому вони відрізняються різним ступенем своєї інституційної спроможності й демократичної зрілості, а відповідно, і їх роллю у здійсненні фінансового контролю. Їх діяльність часто включає технічний аналіз різного роду бюджетних документів, видатків бюджету, бюджетний моніторинг, відстоювання інтересів соціально незахищених верств населення в бюджетному процесі, проведення різних інформаційних кампаній з підтримки або критики напрямів урядової бюджетної політики [8].

Суб'єктами громадського контролю є, наприклад, всеукраїнські громадські об'єднання, їх структурні підрозділи, метою діяльності яких є організація громадського контролю у межах, визначених Конституцією та іншими

законодавчими актами. Вони утворюються та здійснюють свою установчу діяльність відповідно до чинного законодавства, з урахуванням особливостей визначених законом [10].

Порівнюючи діяльність громадських об'єднань, які цілеспрямовано працюють у сфері громадського контролю за діяльністю органів державної влади з функціонуванням інших суб'єктів громадського контролю, визначених законом, виникає питання про ефективність останніх на практиці. Наприклад, профспілки визнаються суб'єктом громадського контролю, адже профспілки та їх об'єднання здійснюють контроль за додержанням прав у сфері праці й зайнятості. Як зазначають деякі науковці, профспілки виступають однією зі сторін так званого соціального діалогу. Згідно з результатами комплексного соціологічного дослідження не можна з упевненістю сказати, чи є члени або керівні органи зацікавленими в контролі органів державної влади. А тенденції виключно формального створення профспілок підтверджують немотивованість і їх недостатню спроможність у здійсненні громадського контролю.

Громадські організації та об'єднання громадян у сучасній Україні є політико-правовим інститутом, який має виконувати посередницьку функцію між громадянським суспільством і публічною владою щодо забезпечення та захисту прав і свобод громадян, а також їхніх інтересів та ініціатив. Необхідно підкреслити, що для забезпечення громадської безпеки інтереси держави та суспільства збігаються. Тому питання про взаємодію держави в особі публічних адміністрацій з громадськими об'єднаннями актуалізує дослідження. Поряд із діяльністю держави щодо забезпечення безпеки важливо розбудовувати громадську систему безпеки, яка органічно доповнить простір забезпечення національної безпеки в цілому та активізує всі громадські сили, об'єднання громадян та недержавні організації в цій сфері.

Самоорганізоване громадянське суспільство знаходить вияв у формальному закріпленні свого наміру провадити діяльність із захисту прав та представлення інтересів громадян. Правовий статус, порядок організації й діяльності органів самоорганізації населення визначено Законом України «Про об'єднання громадян», де наведено їхні повноваження у сфері громадського контролю. Відповідно до ст. 2 цього акта громадськими об'єднаннями є громадська організація та громадська спілка. У науковій літературі використовують синонімічні поняття «громадські організації» та «неурядові організації». Неурядові громадські організації – це громадські організації, які сформовані на принципах добровільності, самоврядності, не мають на меті отримання прибутку, незалежні та не підпорядковані урядовим структурам, не мають урядових повноважень і захищають інтереси окремих груп людей відповідно до статуту. У законодавстві термін «неурядові організації» позначає міжнародні організації. На нашу думку, саме такі громадські (неурядові) організації мають найбільші соціоправові передумови для здійснення ефективного громадського контролю. Вони є незалежними представниками громадянського суспільства, мають статутну мету, діють систематично та є достатньо стійкими й мотивованими, демонструють достатню готовність і спроможність для здійснення громадського контролю.

Державні органи, які покликані забезпечити безпеку в різних сферах, самі частково дезорганізовані й не здатні сьогодні повністю вирішувати велику кількість завдань щодо забезпечення безпеки, що є причиною формування громадських структур із забезпечення безпеки. Гостро відчуваючи свою незахищеність, громадянське суспільство прямо, без посередництва держави, намагається вжити заходів щодо забезпечення власної безпеки. Зазначається також, що виникнення численних суспільних об'єднань із сприяння в забезпеченні різних аспектів безпеки відбувається свавільно і є реакцією громадян на реальне або ймовірне виникнення погроз і небезпеки їхньому традиційному способу життя, матеріальним і духовним звичкам та інтересам.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Формування інститутів громадянського суспільства в Україні відноситься до фундаментальних за своєю теоретичною та практичною значущістю. Неурядові організації є складовою частиною будь-якого суспільства, що існує за умови демократичного режиму. Неурядові організації почали масово створюватись в Україні одразу після здобуття нею незалежності. Нині їхня кількість постійно збільшується. Неурядові організації у своїй діяльності послуговуються певною системою сталих принципів, традицій і нормативно-правових засад самоорганізації людей у громадянське суспільство. Працюючи безпосередньо з представниками різних груп громадськості, неурядові організації впливають на формування громадської думки щодо конкретних проблем і шляхів їх розв'язання.

Список використаних джерел:

1. Вітвіцький С.С. Інститут громадянського контролю в Україні: поняття, сутність, тенденції розвитку. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 40–47.
2. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2010, 20 с.
3. Єпринцев П.С. Громадський контроль в умовах державотворення: від СРСР до сучасної України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 3. С. 81–86.
4. Сквірський І.О. Ідеологічні передумови громадського контролю у публічному управлінні: види та зміст. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 2 (1). С. 145–151.

5. Рабінович П.М. Громадянське суспільство і правова держава (загальнотеоретичні міркування). *Українське право*. 1996. № 3. С. 22–34.
6. Керимов Д.А. Гражданское общество и правовое государство. *Право и образование*. 2004. № 1. С. 5–16.
7. Горбатенко В.П. Стратегічні орієнтири взаємодії держави і громадянського суспільства. *Вісник державної академії керівних кадрів культури і мистецтв*. 2002. № 3. С. 127–134.
8. Дмитренко Г.В. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти громадського фінансового контролю. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. № 1. С. 89–96.
9. Крупник А.С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення. *Теоретичні та прикладні питання державотворення* : Online збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Вип. № 1. 2007. URL: http://novyi-stryi.atua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontroLpdf.
10. Буханевич А.І. Громадська участь як форма реалізації громадського контролю за діяльністю органів державної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 12. С. 80–85.

References:

1. Vitvitskiy S. C. (2013). “Instytut hromadianskoho kontroliu v Ukraini: poniattia, sutnist, tendentsii rozvytku” [“Institute of Civil Control in Ukraine: concept, essence, development trends”], journal *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav* [Scientific Bulletin of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs], vol. 1, pp. 40–47 [Ukraine].
2. Nalyvaiko T. V. (2010). Hromadskyi kontrol v Ukraini yak instytut hromadianskoho suspilstva: teoretyko-pravovyi aspekt [Public control in Ukraine as an institution of civil society: theoretical and legal aspect], Ph.D thesis: 12.00.01 “Theory and history of state and law; history of political and legal doctrines”, press Lviv, 20 p. [Ukraine].
3. Iepryntsev P. S. (2018), “Hromadskyi kontrol v umovakh derzhavotvorennia: vid SRSR do suchasnoi Ukrainy” [“Public control in terms of state formation: from the USSR to modern Ukraine”], journal *Pravovyi chasopys Donbasu* [Legal magazine of Donbass], vol. 3, pp. 81–86 [Ukraine].
4. Skvirskiy I. O. (2013), “Ideolohichni peredumovy hromadskoho kontroliu u publichnomu upravlinni: vydy ta zmist” [“Ideological prerequisites for public control in public administration: types and content”], journal *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky* [Bulletin of Zaporizhia National University. Legal sciences.], vol. 2 (1), pp. 145–151 [Ukraine].
5. Rabinovych P. (1996), “Hromadianske suspilstvo i pravova derzhava (zahalnoteoretychni mirkuvannia)” [“Civil society and the rule of law (general theoretical considerations)”], journal *Ukrainske pravo* [Ukrainian law], vol. 3, pp. 22–34 [Ukraine].
6. Kerymov D.A. (2004), “Hrazhdanskoe obshchestvo y pravovoe hosudarstvo” [“Civil society and the rule of law”], journal *Pravo y obrazovanye* [Law and education], vol.1, pp. 5–16 [Russia].
7. Horbatenko V.P. (2002), “Stratehichni oriientyry vzaiemodii derzhavy i hromadianskoho suspilstva” [“Strategic guidelines for interaction between the state and civil society”], journal *Visnyk derzhavnoi akademii kerivnykh kadriv kultury i mystetstv* [Bulletin of the State Academy of Management of Culture and Arts.], vol. 3, pp. 127–134 [Ukraine].
8. Dmytrenko H. (2010), “Instytuty hromadianskoho suspilstva yak subiekty hromadskoho finansovoho kontroliu” [“Civil society institutions as subjects of public financial control”], journal *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy* [Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine], vol. 1, pp. 89–96 [Ukraine].
9. Krupnyk A. S. (2007), “Hromadskyi kontrol : sutnist ta mekhanizmy zdiisnennia” [“Public control: the essence and mechanisms of implementation”], journal *Teoretychni ta prykladni pytannia derzhavotvorennia*. Online zbirnyk nauk. prats ORIDU NADU pry Prezydentovi Ukrainy [Theoretical and applied issues of state formation. Online collection of sciences. works of ORIDU NADU under the President of Ukraine], vol. 1. URL : http://novyi-stryi.atua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontroLpdf.
10. Bukhanevych A. I. (2010), “Hromadska uchast yak forma realizatsii hromadskoho kontroliu za diialnistiu orhaniv derzhavnoi vlady” [“Public participation as a form of public control over the activities of public authorities”], journal *Investytsii: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience], vol. 12, pp. 80–85 [Ukraine].