

**Коханій М.С.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ ВПЛИВ НА СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

*У статті узагальнено відомості щодо етапів становлення громадянського суспільства в Україні та основних нормативно-правових актів, що виступають складовими частинами механізмів участі таких інститутів в публічному управлінні.*

*Описано взаємозв'язок між розвиненим громадянським суспільством, яке повинно базуватися на раціональній моделі співіснування громадян, громадських організацій та представників влади, що ґрунтується на свободі і демократії при мінімальному втручанні держави, та можливістю впровадження нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробки і реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердження відповідальної перед людиною правової держави, розв'язання політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.*

*Викрито невідповідність між твердженням про існування в Україні інститутів громадянського суспільства та ситуацією з економічним та соціальним неблагополуччям у країні. Поставлено під сумнів дане твердження та наведено ряд гіпотез щодо причин вказаної невідповідності.*

*Проаналізовано та піддано критиці дієвість наявних механізмів для забезпечення участі громадських об'єднань в управлінні державною, розкрито фактичне їх призначення.*

*Розкрито причини міграції активних членів соціуму між інститутами громадянського суспільства та інститутом волонтерства.*

*Доведено різновекторність інститутів публічної влади та громадянського суспільства. Досліджено причини гіпертрофованого розвитку інститутів громадянського суспільства та, як наслідок, подальшого затухання активності.*

*Зроблено припущення щодо ментальних причин поточного стану справ, спричинених відсутністю національної ідеї, культури та ототожнення себе з державою.*

*Привернуто увагу до існування значного космополітичного прошарку громадян з вегетативним станом соціального та культурного розвитку.*

*На підставі загальноприйнятих атрибутів громадянського суспільства доведено відсутність їх сформованих інститутів. Зроблено відповідні висновки та пропозиції.*

**Ключові слова:** система публічного управління, механізми публічного управління, інститути громадянського суспільства, громадські утворення, правлячі еліти.

**Постановка проблеми.** Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

З огляду на зазначене існує пряма залежність між рівнем розвитку інститутів громадянського суспільства та рівнем розвитку держави та добробутом її громадян.

Водночас сучасний стан справ свідчить про зворотне.

В Україні прослідковується один з найнижчих рівнів життя в Європі та один з найвищих рівнів корупції, відсутня стратегічна та інноваційна публічна політика, спостерігається несправедливий розподіл ресурсів, обмежений доступ до влади, клановість та занепад цілих галузей економіки.

Ситуація, що склалась, нашою хурою на висновки щодо хибності вищезокресленої взаємозалежності чи свідчить про кардинально невірне уявлення про рівень розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, а бо ж, що також ймовірно, про «український парадокс», який потребує ґрунтовного аналізу та досліджень.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню становлення громадянського суспільства в Україні приділено значну увагу. Зокрема, порушене питання досліджувалося в роботах Барматової С.П., Єрмолаєва А.В., Шульженка Ф.П., Гураль П.Ф. та Ковальчук С.В.

Однак, незважаючи на значну зацікавленість даною сферою, ґрунтовно непроаналізованим залишається питання хвилеподібних сплесків громадської активності та їх впливу на становлення інститутів громадянського суспільства та розвиток механізмів публічного управління в цілому.

**Формулювання цілей статті.** Дослідити вплив гіпертрофованого розвитку інститутів громадянського суспільства на розвиток системи публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Зі здобуттям Україною незалежності процеси розвитку громадянського суспільства в державі значно активізувались. Основами для цього стало формування різних форм власності, організаційне та інституційно-правове забезпечення представників громадянського суспільства.

Водночас етапи становлення громадянського суспільства тісно пов'язані з періодами державотворення в Україні та мають більш глибоку історію. Відтак можна умовно виділяють чотири періоди:

– першим вважають період Київської Русі, коли у свідомості людей зародилось уявлення про необхідність об'єднання об'єднань для захисту своїх інтересів і контролю за діяльністю влади;

– другий відноситься на XVI–XVII сторіччя. Йому притаманні зростання національної самосвідомості та формування політичної нації;

– третій період охоплює дев'ятнадцяте та перші десятиліття XX сторіччя. Ключовими у ньому є події 1917–1919 років, коли Україну було вперше проголошено незалежною державою. Ці події яскраво відзначили потенціал та державотворчі прагнення українського ГС;

– четвертий період становлення та розвитку громадянського суспільства триває і донині. У незалежній Україні він супроводжується демократизацією різних сфер громадського життя та збільшенням участі суспільства в процесах прийняття рішень на місцевому, регіональному та національному рівнях, створенням цілої низки нормативно-правових актів, які можуть слугувати ефективними інструментами участі громадянських утворень в публічній політиці.

Зокрема, з метою забезпечення громадянам України можливості для участі в управлінні

державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення було прийнято Закон України «Про звернення громадян» [1].

Порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, встановлюється нормами Закону України «Про доступ до публічної інформації» [2].

Наведені нормативно-правові акти слугують потужним інструментом для реалізації інститутами громадянського суспільства свого Конституційного права на участь у безпосередньому управлінні державою та територіальною громадою.

Слід відмітити, що кожен із вищезгаданих етапів розвитку громадянського суспільства мав прямий вплив на подальший шлях становлення громадських утворень в Україні. Однею з особливостей громадянського суспільства в Україні можна назвати його нестабільність або непостійність.

У більшості випадків вона проявляється у значній активізації громадських організацій у моменти соціальної напруги – наприклад, події під час «Революції гідності».

У такі пікові моменти громадські утворення спроможні залучити максимально можливу кількість підтримки з боку населення.

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну із ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучити додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам [3].

Громадянське суспільство повинно базуватися на раціональній моделі співіснування громадян, громадських організацій та представників влади, що ґрунтується на свободі і демократії при мінімальному втручанні держави.

Розвиток громадянської свідомості дає змогу людям краще розуміти та користуватися власними правами і водночас відповідально ставитись до власних обов'язків. Роль громадян у становленні громадянського суспільства величезна: вони, як ніхто інший, можуть сформувати у влади відповідальну поведінку, прозорість дій та правильність прийняття рішень шляхом напрацювання моделі критичного аналізу запланованих управлінських рішень. Тільки за умови ефективного функціонування громадянського суспільства можливе проведення широкомасштабних реформ і підняття якісного рівня життя в країні.

Зазначені твердження, як і те, що в державі Україна створено досить потужні інститути громадянського суспільства, на перший погляд, є аксіомами та не потребують доведення як для пересічного громадянина, так і для представника сфери публічного управління.

З огляду на зазначене існує пряма залежність між рівнем розвитку інститутів громадянського суспільства та рівнем розвитку держави та добробутом її громадян.

Водночас сучасний стан справ свідчить про зворотне.

В Україні прослідковується один із найнижчих рівнів життя в Європі та один із найвищих рівнів корупції, відсутня стратегічна та інноваційна публічна політика, спостерігається несправедливий розподіл ресурсів, обмежений доступ до влади, клановість та занепад цілих галузей економіки.

Такий стан справ нашоухе на висновки щодо хибності вищевказаної взаємозалежності чи свідчить про кардинально невірне уявлення про рівень розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні або ж, що також ймовірно, про «український парадокс», який потребує ґрунтовного аналізу та досліджень.

Починаючи із самого початку своєї незалежності Україна позиціонувалась як частина Європейського соціуму із притаманними йому атрибутами, зокрема і наявністю інститутів громадянського суспільства.

Конституція України закріплює вихідний принцип громадянського суспільства, згідно з яким суспільне життя в Україні ґрунтується на

засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (частина перша статті 15) [4].

Ця позиція закріплювалася запровадженням нормативно-правового регулювання окресленої сфери та створенням сприятливих умов для її подальшого становлення.

Зокрема, законодавець передбачив низку механізмів для забезпечення, здавалася б, фактичної участі громадянських об'єднань в управлінні державною на всіх рівнях, починаючи від вищезазначених інструментів отримання інформації і закінчуючи пільгами під час використання об'єктів права державної та комунальної власності.

Однак при детальному аналізі зазначених інструментів впливає відсутність дієвих санкцій до органів державної та місцевого самоврядування за створення перешкод щодо їх використання.

А так званими пільгами в більшості випадків користуються самі правлячі еліти, які приймають рішення щодо бюджетного фінансування чи передачі в безоплатне користування об'єктів державної та комунальної власності власним «кишеньковим» громадським утворенням.

У багатьох випадках реальною, прихованою метою створення громадських об'єднань є фактичне лобіювання бізнес-інтересів окремих груп впливу або банальний «рекет» фінансово наповнених галузей економіки, як то будівництво чи сільське господарство, подекуди із застосуванням фізичного насилля під прикриттям вищих громадянських інтересів.

Слід звернути увагу, що в більшості випадків представники правлячих бізнес-еліт, які позбуваються права на владу, перебазовуються в попередньо ними ж створені громадянські інституції і продовжують чинити свій деструктивний вплив на соціальне, економічне та політичне життя.

Багато з тих, хто починав свій шлях в ланках громадянських утворень, не реалізувавши власних очікувань, трансплантували свою активну громадянську позицію в інститут волонтерства, представники якого сьогодні не шукають підтримки у влади, а самостійно, із власної ініціативи та на основі власних чи залучених ресурсів, вирішують нагальні питання різного рівня важливості, починаючи від благоустрою парків та скверів, прибирання сміття, опіки над безпритульними тваринами і закінчуючи заходами з підтримки збройних сил, від чого залежить реалізація головної функції держави – захисту.

Таким чином, сьогодні в Україні існує три різновекторні інститути, представлені інститу-

тами публічної влади, яка подекуди лише імітує діяльність із розвитку громадянського суспільства, безпосередньо самими громадськими об'єднаннями, які у своїй більшості переслідують власні, приватні, а не суспільні інтереси та подекуди є мімікрованими бізнес-структурами, і інституту волонтерства, який у своїй діяльності виконує завдання держави, з якими остання, в силу різних внутрішніх та зовнішніх факторів, неспроможна впоратися.

На нашу думку причиною такого стану справ з огляду на вищеописані етапи становлення громадянського суспільства з точками найвищої активності в періоди максимальної небезпеки для державності та нехтування громадянських та загальнолюдських прав, з подальшим затуханням до кризового рівня, є ментальна запрограмованість, спричинена відсутністю національної ідеї, культури та ототожнення себе з державою.

Сьогодні на рівні громадян це проявляється в низькій виборчій активності, відсутності критичного мислення та громадянської освіченості, готовності порушувати закон, превалюванні власних потреб та інтересів на національними.

Цілий віковий прошарок економічно активного населення дотримується думки, що зобов'язання перед державою обмежуються лише сплатою податків та дотриманням законів.

Однак така модель поведінки може бути прийнятною лише для сталих демократій, де напрямок розвитку не залежить від зміни владних еліт.

До того ж окреслені соціальні групи звикли дотримуватися лише тих законів, які не суперечать їхнім бажанням чи інтересам, а також змінювати свої, несформовані та інстинктивні погляди

залежно від фактичної кон'юнктури, що автоматично виключає їх із процесу державотворення.

Значний деструктивний вплив чинять дезінформація та прихована пропаганда, які, беручи до уваги відсутність інформаційної освіченості громадян, є ефективними інструментами впливу.

Дані негативні прояви є безпосередніми причинами низької фаховості влади, високого рівня корупції, низького рівня соціального захисту, вседозволеності, безкарності та розбалансованого державного апарату.

**Висновки.** Аналізуючи одне із загальноприйнятих визначень громадянського суспільства як суспільства громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних властивостей, яке утворює розвинені правові відносини з державою; суспільства рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага, можна дійти до висновку про його відсутність або перебування в зародковій формі.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що формування «якісного» громадянського суспільства може бути здійснено лише шляхом запровадження комплексної, поетапної, всеосяжної та гнучкої державної програми з формування громадянської культури та базових принципів державотворення, шляхом залучення громадян до суспільного життя на кожному етапі їхньої соціальної активності та уникнення гіпертрофованих похвалень активності, які, за підсумком, чинять лише негативний вплив на визначення свого положення в соціумі кожним індивідом та розвиток системи публічного управління в цілому.

#### Список літератури:

1. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Урядовий кур'єр* від 17.10.1996.
2. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. *Голос України* від 09.02.2011. № 24.
3. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/216. *Урядовий кур'єр* від 02.03.2016 № 41.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.

#### **Kokhanii M.S. FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THEIR INFLUENCE ON THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE**

*The article summarizes information on the stages of formation of civil society in Ukraine and the main regulations that are part of the mechanisms of participation of such institutions in public administration.*

*The relationship between a developed civil society, which should be based on a rational model of coexistence of citizens, civil society organizations and government, based on freedom and democracy with minimal state intervention, and the possibility of urgent social change and good governance in public affairs and addressing issues of local importance, development and implementation of effective public policy in various areas, the establishment of a responsible state governed by the rule of law, the solution of political, socio-economic and humanitarian problems.*

*The discrepancy between the statement about the existence of the institutions of civil society in Ukraine and the situation with economic and social unhappiness in the country was revealed. This statement is questioned and a number of hypotheses about the reasons for this discrepancy are presented.*

*The effectiveness of the existing mechanisms for ensuring the participation of public associations in the management of the state is analyzed and criticized, their actual purpose is revealed.*

*The reasons for the migration of active members of society between the institutions of civil society and the institution of volunteering are revealed.*

*The diversity of institutions of public power and civil society is proved. The reasons for the hypertrophied development of civil society institutions and, as a consequence, the further decline in activity have been studied.*

*Assumptions have been made about the mental causes of the current state of affairs caused by the lack of a national idea, culture and identification with the state.*

*Attention is drawn to the existence of a significant cosmopolitan stratum of citizens with a vegetative state of social and cultural development.*

*On the basis of the generally accepted attributes of civil society, the absence of its established institutions has been proved. Relevant conclusions and proposals were made.*

**Key words:** *system of public administration, mechanisms of public administration, civil society institutions, public formations, ruling elites.*