

УДК 351/354.323.21.323.27

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2023.47.38>

## СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ВЗАЄМОДІЯ З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**Катерина Швець**

*Донецький національний університет імені Василя Стуса,  
факультет інформаційних і прикладних технологій,  
кафедра політології та державного управління  
вул. 600-річчя, 21, 21021, м. Вінниця, Україна*

Громадянське суспільство в Україні є рушієм суспільно-політичних змін та демократичних трансформацій, адже саме завдяки активності громадянського суспільства Україна в ході двох революцій (у 2004 та 2014 рр.) заявила та визначила свій проєвропейський вектор. Констатовано, що процес становлення громадянського суспільства в українському суспільстві триває й досі, та сьогодні відзначається позитивними тенденціями в правовому та інституційному вимірах, а також залученням його до публічного управління. Створена за роки незалежності нормативна база функціонування громадянського суспільства дозволяє стверджувати про наявність інституціональних умов для його ефективного розвитку. Серед позитивних тенденцій діяльності громадянського суспільства виділено розширення можливостей участі неурядових організацій у розробці або у лобюванні законопроектів, опосередкований вплив на законотворчий процес через посилення системного тиску представниками громадянського суспільства у парламенті на ухвалення актуальних законів, впровадження результативних технологій залучення населення до політичного процесу, високий рівень надання послуг та адвокації, розширення сфери впливу ОГС за рахунок делегування функції надання послуг з боку влади, зменшення залежності ОГС від єдиного джерела фінансування.

У той же час визначено, що нормативно-правове забезпечення щодо розвитку громадянського суспільства в Україні потребує й певного доопрацювання з урахуванням досвіду зарубіжних країн. Зазначено, що бар'єрами ефективної діяльності організацій громадянського суспільства залишаються механічна імплементація всіх норм, процедурних вимог, високі показники неузгодженості з іншими нормативними документами, наявність змістовних протиріч та недостатній рівень довіри до нормативно-правових основ, які закладено у попередній період.

*Ключові слова:* громадянське суспільство, публічне управління, державна влада, механізми взаємодії, громадський сектор, громадські організації.

Значне розширення прав та свобод громадян і поява плюралізму в політиці після здобуття незалежності Україною сприяло виникненню та розвитку громадянського суспільства. Формування інституціонально-нормативної бази взаємодії держави та громадянського суспільства в Україні відбувалось у непростих, складних умовах, що супроводжувались протиріччями у підходах, стратегіях та механізмах. З одного боку, самоорганізаційний потенціал громадянського суспільства створював достатні умови для самоперетворення у потужний та впливовий чинник суспільного поступу. З іншого – бажання держави впливати на діяльність громадського сектору «зверху» посилювали контроль та звужували сферу громадської ініціативності. Такий суперечливий характер взаємодії громадського сектору та органів державної влади як на центральному рівні, так і на місцевому рівнях, гальмував розвиток громадянського суспільства в Україні протягом майже двадцяти років функціонування українського суспільства.

Значимо, що з набуттям Україною незалежності розвиток політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створення рівних умов для діяльності їхніх об'єднань гарантувались Конституцією України та забезпечувались Законами України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р., «Про благодійні організації» від 16.09.1997 р., «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 07.10.1997 р., «Про молодіжні та громадські дитячі організації» від 01.12.1998 р., які заклали базисну, однак недостатню для функціонального розвитку громадянського суспільства, основу.

Поряд з тим існувало ряд суперечливих моментів, щодо участі громадянського суспільства в публічному управлінні. Так, у прийнятому Законі України від 16 червня 1992 року № 2460 «Про об'єднання громадян» зазначено, що об'єднання громадян є добровільними і створюються на основі єдності інтересів для спільної організації громадянами своїх прав і свобод [11]. Але у тому ж самому Законі, у ст. 2, ст. 3, вказано, що головною метою політичних партій визначають «участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого й регіонального самоврядування і представництво в їхньому складі». Метою ж громадських організацій, згідно з цим Законом, є «об'єднання громадян для задоволення і захисту своїх законних, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних і інших загальних інтересів» [11]. З цього прикладу видно, що цим Законом від громадських організацій відібрано усі головні інструменти задоволення і захисту своїх прав, а отже, це суперечить побудові громадянського суспільства.

Наступний важливий приклад. Якщо Законом про вибори від 18 листопада 1993 року передбачалася участь громадських об'єднань України (ст. 23, п. 3, 9) [3], то в Законі від 24 вересня 1997 року громадські організації можуть брати участь тільки як офіційні спостерігачі (ст. 30) [4]. Однойменний Закон України від 18 жовтня 2001 року позбавляє громадські організації і цієї можливості. У ст. 59 у пункті першому говориться: «У виборчому процесі можуть брати участь офіційні спостерігачі від партій (блоків), кандидати в депутати від яких зареєстровані по багатомандатному округу, від кандидатів у депутати, зареєстрованих по одномандатних округах, а також від іноземних держав і міжнародних організацій» [5]. Таким чином, «офіційні спостерігачі від інших держав і міжнародних організацій» зі ст. 30 колишнього Закону збережені, а «громадські організації України», раніше виписані в тому ж реченні через кому, у новому Законі про вибори вже не збереглися.

Ухвалення закону від 07.07.2005 р. № 2777-IV «Про внесення змін в Закон України про вибори народних депутатів України» [6] потрібно розглядати як остаточне розділення влади й суспільства. Вибори за партійними списками відокремлюють від влади не тільки персоналій, якості яких відомі виборцям, але і громадські організації.

Розпорядженням Кабінету Міністрів № 1035-р від 21.11.2007 р. було схвалено «Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» [17]. Реалізуючи державну політику у сфері розвитку демократії, Кабінет Міністрів України 03.11.2010 р. видав постанову № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затвердив порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Положення урядових ініціатив знайшли продовження у законодавчих нормах Закону України «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI від 13.01.2011 р. [8].

Проте втілення ідеї наближення громадян до можливостей впливати на формування регіональних програм розвитку, зокрема на місцевому рівні, стикнулось з рядом перешкод, серед яких з одного боку, слабкий рівень довіри до інституту консультацій з громадськістю, нерівномірність залучення напрацьованих пропозицій громадськості, формальний підхід до застосування консультаційних процедур та їхня непрозорість, закритість рішень

державних органів та органів місцевого самоврядування, з іншого – відсутність досвіду, експертів, фахівців громадського сектору, недовіра до громадських організацій з боку населення. Утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави та одна з важливих засад внутрішньої політики України знайшло своє закріплення в нормах Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. Цим Законом держава взяла на себе в черговий раз зобов'язання щодо реформування правового середовища для ефективного інституціонального розвитку громадянського суспільства відповідно до євростандартів та міжнародних договорів [10]. Для розвитку громадянського суспільства велике значення має наявність правил та правових механізмів узгодження позицій громадян як представників профспілкової сторони, організацій роботодавців, органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. Можливості для досягнення спільних домовленостей, прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу з питань формування реалізації державної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин було створено прийняттям Закону України № 2862-VI «Про соціальний діалог в Україні» від 23.12.2010 р. [12]. Однак, наявні дисбаланси важелів впливу сторін наявного соціального діалогу в українському суспільстві часто знижують ефективність та результативність таких переговорів.

На сьогодні фактично обмежено коло учасників соціального діалогу через встановлення цензу репрезентативності для профспілок та організацій роботодавців. Позбавлено можливостей відстоювати інтереси значну частину працюючих громадян, які не потрапили у визначений вище згаданим Законом формат «соціального діалогу» [2, с. 15].

У 2012 р. на загальнонаціональному та місцевому рівнях були створені нові інструменти для сприяння співпраці з ОГС. З метою формування сприятливого середовища для подальшого становлення в Україні громадянського суспільства, налагодження ефективного механізму взаємодії його інститутів із державними органами та органами місцевого самоврядування було створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства [18].

Саме євроінтеграційна спрямованість української держави підвищила темпи оформлення та прийняття у 2012 р. комплексної стратегії розвитку громадянського суспільства з визначенням цілей, методів, принципів діяльності, ресурсності та готовності державних органів у ефективному та результативному сприянні побудови громадського сектору – Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Плану першочергових заходів з її реалізації [19]. Стратегія стала фактично першим документом, який визначив створення громадянського суспільства як гарантії: розвитку держави, запровадження громадянського контролю за діяльністю влади, забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їхнього впливу на прийняття суспільно важливих рішень, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави. В усіх подальших документах, пов'язаних із втіленням Стратегії, акцентувалось на рівноправності, паритетності у відносинах між представниками громадськості та державними службовцями [19].

Удосконалювалося нормативно-правове забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні у напрямі його подальшого наближення до відповідних європейських стандартів. Так, позитивними надбаннями Закону України «Про громадські об'єднання» стало розширення можливостей представлення громадськими організаціями інтересів громадян, закріплення принципу вільної території [7].

Ще одним перспективним механізмом взаємодії держави та громадянського суспільства стали обласні програми сприяння розвитку громадянського суспільства, для реалізації яких додатково із місцевих бюджетів було виділено 30 млн. грн. Кошти витрачались на освіту громадських активістів. Наприклад, у Львівській області громадські організації уклали контракт з Українським католицьким університетом, що передбачає безкоштовне навчання громадського активу [14, с. 15].

Підвищення потенціальної спроможності та ресурсності громадянського суспільства активізувалось «безпрецедентним» вибухом громадянської активності та соціально-політичних перетворень, відомих як Євромайдан.

Євромайдан став своєрідною школою виховання громадянської відповідальності та формування національної ідентичності, протестною формою громадської самоорганізації заради досягнення свободи, правди і соціальної справедливості, що, безумовно, сприяє євроінтеграційному поступу України та впровадженню принципів європейської демократії [13, с. 65].

Важливою подією для утвердження демократії та прав людини, а відтак і розвитку громадянського суспільства в Україні у 2014 р. стали й підписання та ратифікація Угоди про Асоціацію України з ЄС, а у 2022 році Україна отримала статус кандидата на членство в ЄС. Виконання зобов'язань щодо політичного діалогу, юстиції та інших питань, спрямованих на утвердження верховенства права та демократії в Україні, прийняття низки підзаконних актів, спрямованих на відкриття інформації, збільшення прозорості у діяльності влади, затвердження актів, спрямованих на зміцнення демократії на місцевому рівні, сприяє реалізації політики побудови дієздатного і дієспроможного громадянського суспільства на сучасному етапі.

У 2015 р. за сприяння Координатора проектів ОБСЄ та Адміністрації Президента України групою експертів було розроблено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр., у якій було відзначено збільшення ролі громадянського суспільства в різних сферах суспільного розвитку і визначено подальші технології сприяння діалогу та співпраці органів державної влади та громадянського суспільства [15].

Водночас з огляду на те, що низку цих нормативно-правових документів прийнято не так давно, говорити про системність та ефективність практики взаємодії громадянського суспільства та органів влади зарано. Україна перебуває в процесі напрацювання інструментів та практик взаємодії в цій сфері, адаптації законодавства до європейських стандартів, виконання конкретних зобов'язань.

Відповідно до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань станом на 1 січня 2021 р. в Україні було зареєстровано 84 608 громадських організацій, 1455 громадських спілок, 26 075 релігійних організацій, 28 026 профспілок, 314 творчі спілки, 18 433 благодійні організації та 1572 органи самоорганізації населення [1].

Що ж до сучасного стану громадянського суспільства в Україні, то варто зазначити, що показник Індексу сталості розвитку громадянського суспільства України в 2021 р. покращився: із 3,2 – у 2020 р. до 3,0 – у 2021 р. Зберігається також позитивна тенденція щодо оцінки правового середовища діяльності організацій громадянського суспільства: у 2020 р. цей сегмент отримав 3,5 бала, у 2021 р. – 2,8 бала [20].

Однак, повномасштабна війна Росії проти України продовжує негативно впливати на діяльність ОГС та розвиток громадянського суспільства на тимчасово окупованих і прилеглих до зони бойових дій територіях. Так, багато працівників ОГС залишили зону

конфлікту та окупації, деякі організації з тимчасово окупованих областей, а також Криму перенесли свої офіси з окупованих територій, а ще частина – припинили свою діяльність. Зауважимо, що зростання цільової допомоги міжнародних донорів позитивно впливає на посилення діяльності ОГС на сході країни.

Протягом останніх років відбулося деяке зміцнення фінансової стійкості ОГС завдяки розширенню можливостей їхнього доступу до фінансових ресурсів з державного та приватного секторів. Позитивними варто вважати зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 № 1049-п «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» [16], завдяки яким було спрощено процедури для державного фінансування ОГС на конкурсній основі та зменшено відсоток співфінансування ОГС із 25 до 15%.

Що ж до іміджу громадянського суспільства, то перш за все слід підкреслити, що позитивне ставлення до громадянського суспільства, громадських організацій, а особливо волонтерів, протягом останніх років не змінилося. Як і раніше, громадяни переважно довіряють громадським організаціям, а рівень довіри до волонтерів навіть переважає довіру до церкви та продовжує зростати [1, с. 20].

Отже, сьогодні можемо говорити про позитивну динаміку розвитку громадянського суспільства в Україні, що підтверджується хорошими тенденціями нормативно-правового регулювання діяльності громадянського суспільства, стрімкими темпами його інституціоналізації, залученістю до участі в публічній політиці, його затребуваністю з боку громадян країни. Негативними ж тенденціями залишаються: переслідування громадських активістів, проблема фінансової незалежності та прогалини в окремих нормативних актах щодо їх функціонування.

### Список використаної літератури

1. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації: аналіт. доп. [Яблонський В. М., Бекешкіна І. Е., Гелетій М. М. та ін.]; за заг. ред. О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського. Київ: НІСД, 2019. 112 с.
2. Гураль П. Ф. Громадянське суспільство і держава в Україні: взаємодія і розвиток. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 13–16
3. Закон України «Про вибори народних депутатів» від 18 листопада 1993 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3623-12> (Останнє відвідування 28.03.2023)
4. Закон України «Про вибори народних депутатів» від 24 вересня 1997 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1665-15> (Останнє відвідування 11.04.2023)
5. Закон України «Про вибори народних депутатів» від 18 жовтня 2001 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2766-14> (Останнє відвідування 11.04.2023)
6. Закон України «Про внесення змін в Закон України про вибори народних депутатів України» від 7 липня 2005 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2777-15> (Останнє відвідування 28.03.2023)
7. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (Останнє відвідування 28.03.2023)
8. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (Останнє відвідування 28.03.2023)

9. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (Останнє відвідування 28.03.2023)
10. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (Останнє відвідування 28.03.2023)
11. Закон України «Про об'єднання громад» від 16 червня 1992 р. (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12> (Останнє відвідування 28.03.2023)
12. Закон України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17> (Останнє відвідування 28.03.2023)
13. Корнієвський О. Євромайдан: шляхи інституціоналізації громадянських ініціатив. Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою : Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) [упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2014. С. 64–67.
14. Лациба М. Розвиток відносин між владою та суспільством в Україні: від еволюції до революції. Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (12 грудня 2013 р., м. Київ) [упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського]. Київ: НІСД, 2014. С. 12–16.
15. Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF#Text> (Останнє відвідування 11.04.2023)
16. Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» від 21 листопада 2007 р. (Втратило чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-p> (Останнє відвідування 11.04.2023)
17. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» від 29 липня 2019 р. № 558. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5582019-28853> (Останнє відвідування 28.03.2023).
18. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» 24 березня 2012 р. (втратив чинність). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (Останнє відвідування 28.03.2023).
19. Указ Президента України «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25 червня 2013 р. (втратив чинність). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/342/2013> (Останнє відвідування 23.03.2023).
20. 2021 Civil Society Organization Sustainability Index Central and Eastern Europe and Eurasia 25th edition – January 2023. URL: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/csosi-europe-eurasia-2021-report.pdf> (Останнє відвідування 10.04.2023).

## **ESTABLISHMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE AND ITS INTERACTION WITH GOVERNMENT AUTHORITIES**

**Kateryna Shvets**

*Vasyl Stus Donetsk National University,  
Faculty of Information and Applied Technologies,  
Department of Political Science and Public Administration  
600-richchia str., 21, 21021, Vinnytsia, Ukraine*

Civil society in Ukraine is the driving force of socio-political changes and democratic transformations, because it was thanks to the activity of civil society that Ukraine declared and defined its European vector during two revolutions (in 2004 and 2014). It was established that the process of formation of civil society in Ukrainian society is still ongoing, and today it is marked by positive trends in legal and institutional dimensions, as well as its involvement in public administration.

The regulatory framework for the functioning of civil society created during the years of independence allows us to assert the presence of institutional conditions for its effective development. Among the positive trends in the activity of civil society, the expansion of opportunities for the participation of non-governmental organizations in the development or lobbying of legislative projects, the indirect influence on the law-making process due to the strengthening of systemic pressure by representatives of civil society in the parliament for the adoption of relevant laws, the introduction of effective technologies for involving the population in the political process, a high level of provision services and advocacy, expanding the sphere of influence of CSOs due to the delegation of the function of providing services from the government, reducing the dependence of CSOs on a single source of funding.

At the same time, it was determined that the regulatory and legal support for the development of civil society in Ukraine also needs some refinement, taking into account the experience of foreign countries. It was noted that barriers to the effective activity of civil society organizations remain the mechanical implementation of all norms and procedural requirements, high rates of inconsistency with other regulatory documents, the presence of substantive contradictions, and an insufficient level of trust in the regulatory and legal foundations laid in the previous period.

*Key words:* civil society, public administration, state power, interaction mechanisms, public sector, public organizations.