

## Інституційні форми громадянського суспільства: тенденції становлення та розвитку

У статті розглянуто тенденції становлення та розвитку основних інституційних форм громадянського суспільства: політичних партій, громадських і релігійних організацій тощо. Досліджено нормативно-правову базу функціонування громадянського суспільства та виявлено основні її недоліки. Проаналізовано діяльність неурядових організацій як однієї із основних інституційних форм громадянського суспільства. Запропоновано шляхи удосконалення нормативно-правової бази функціонування громадянського суспільства на основі рекомендацій Європейського союзу.

В статье рассмотрены тенденции создания и развития основных форм гражданского общества: политических партий, гражданских и религиозных организаций. Исследована правовая база функционирования гражданского общества и определены основные ее недостатки. Проанализирована деятельность негосударственных организаций как одной из основных форм гражданского общества. Предложены пути усовершенствования правовой базы деятельности гражданского общества на основе рекомендаций, предложенных Европейским союзом.

In article tendencies of creation and development of the basic forms of a civil society are considered: political parties, the civil and religious organizations. The legal base of functioning of a civil society is investigated and its basic lacks are defined. Activity of not state organizations as is analyzed by one of the basic forms of a civil society. It is offered to a way of im-

provement of legal base of activity of a civil society on the basis of the recommendations offered by the European Union.

**Постановка проблеми.** Однією з основних умов утвердження демократичних політико-економічних відносин країні є розвиток громадянського суспільства, який сприяє зміцненню засад ринкової соціально орієнтованої економіки та виступає одним із магістральних напрямів трансформації українського суспільства на шляху наближення його до відповідних європейських стандартів. Розвиток громадянського суспільства зумовлюється розвитком основних його інституційних форм: політичних партій, громадських і релігійних організацій, рухів, спілок, фондів, асоціацій тощо.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Дослідженню проблем формування громадянського суспільства присвячена велика кількість зарубіжних і вітчизняних публікацій. Серед науковців, які висвічували цю тематику у своїх працях, слід відмітити О. Михайловську, Т.О. Войтенку, О.С. Гончарук, Ю.О. Привалова, О. Онищенко, А.І. Кудряченка, Л. Паливоду, О. Кікоть та багато інших [1–5]. Не применшуючи значення проведених досліджень у цій сфері, слід зазначити, що в сучасній науковій літературі практично відсутні комплексні фундаментальні дослідження процесу становлення та розвитку інституційних форм громадянського суспільства, що зумовлює актуальність теми цієї статті та дозволяє сформулювати її мету.

**Кожо статті** є визначення основних інституційних форм громадянського суспільства, окреслення основних тенденцій становлення та розвитку, а також розробка шляхів зменшення умов їх функціонування.

**Зміст основної частини матеріалу.** Найчисельнішою організаційною формою громадянського суспільства вважаються політичні партії, які є добровільними об'єднаннями людей, що прагнуть домогтися реалізації ідей, які вони поділяють, та задовольнити спільні інтереси. Природа політичних партій полягає в тому, що вони об'єднують у своїй структурі представників певних соціальних верств і груп, і завдяки цій структурі партія бере участь у процесах здобуття, утримання впливу на державну владу. З іншого боку, політичні партії як організована частина певної соціальної спільноти підтримують її політичну ідеологію у прагненні змінити або зберегти існуючі у суспільстві відносини, а також роль, характер і реалізацію державної влади.

Громадські організації виступають невід'ємним елементом будь-якого демократичного суспільства. Їх соціально-політичне значення і роль полягають у тому, що вони допомагають людям у повсякденному житті, звільняють громадян від необхідності постійно вирішувати безліч проблем, відкривають широкі можливості для суспільної ініціативи народу та для здійснення ним самоврядування. Саме ці громадські організації та рухи – це добровільні масові об'єднання громадян, що виникають внаслідок їхнього вільного волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань. Варто наголосити на відносній відокремленості громадських організацій від політики, яка зумовлена тим, що держава безпосередньо не втручається в їхню діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. Суттєва відмінність громадських організацій від політичних партій полягає в тому, що вони не мають владних повноважень та не ставлять за мету оволодіння державною владою. Громадські організації відрізняються від усіх інших суспільних угруповань насамперед особливостями свого функціонування (виникненням за ініціативою знизу, фактичною єдністю, забезпеченням інтересів своїх членів та прихильників) та принципами діяльності (добровільністю, поєднанні особистих і суспільних інтересів, самоврядуванням, рівноправністю, законністю, гласністю). Отже, за своєю природою і характером діяльності громадські організації не є політичними організаціями, але сама по собі їхня діяльність часто набуває політичного характеру, оскільки вони, об'єднують людей, котрі належать до політичних сил (патріотичні сили, національно зорієнтовані групи, прихильники реформування суспільства), та становлять потенційну базу для виникнення на їхній основі нових політичних партій.

Закріплене в Конституції України право громадян на відраховування релігійних культів і ритуальних обрядів, проведення релігійної діяльності обумовлює виникнення та функціонування різного роду релігійних організацій, зокрема релігійних товариств, управлінь, центрів, монастирів, релігій-

них братств, духовних навчальних закладів, які являють собою стійкі організаційні системи зі специфічними цілями та конкретними способами їх досягнення. Діяльність такого роду організацій пов'язана із задоволенням релігійних потреб громадян, і правом на участь у суспільному житті.

Окрім політичних партій, громадських і релігійних організацій існує ще багато різноманітних інституційних форм громадянського суспільства, серед яких варто відзначити рухи, громадські об'єднання культурних зв'язків з іноземними державами, спілки, фонди, асоціації, товариства, академії, комітети, клуби, федерації, ліги тощо.

В Україні діяльність інституційних форм громадянського суспільства регулюється великою кількістю законодавчих і нормативно-правових актів, зокрема: Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про молодіжні та дитячі організації», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про органи самоорганізації населення», «Про концесії» тощо. Окрім вище перерахованих нормативно-правових актів окремі аспекти функціонування громадянського суспільства регулюються законами України «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про соціальні послуги», а також низкою указів Президента України та постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Детальний аналіз вищезгаданих законодавчих і нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що на сьогодні вони не відповідають потребам ефективної діяльності громадянського суспільства. Зокрема, їм притаманний цілий ряд недоліків, які суттєво стримують розвиток громадянського суспільства в Україні. Серед цих недоліків слід виокремити: неузгодженість законодавчих і нормативно-правових актів один з одним; заборону створення об'єднань спільно з фізичними та юридичними особами; заборону громадським об'єднанням діяти в регіонах, в яких вони незареєстровані; заборону захищати права громадян, які не є членами цих організацій; існування подвійної реєстрації громадських організацій; тривалий період реєстрації громадських організацій та подвійну плату за цю реєстрацію; закритість інформації про державні реєстри громадських та благодійних організацій; заборону організаціям громадянського суспільства займатися комерційною діяльністю.

У контексті євроінтеграційних прагнень України подальший розвиток інститутів громадянського суспільства має стимулюватися насамперед вдосконаленням діючої нормативно-правової бази шляхом приведення її у відповідність до європейських стандартів.

На сьогодні в Україні також сформована широка мережа інститутів громадянського суспільства, які розташовані по

всій території країни. Кількість зареєстрованих громадських об'єднань постійно зростає. Так, у 2007 році в порівнянні з 2005 роком в Україні втричі зменшилася кількість відмов у реєстрації політичних партій та громадських організацій. За даними Міністерства юстиції, якщо протягом 2005 року було відмовлено у реєстрації 21 політичній партії, 91 громадській та 29 благодійним організаціям, то протягом 2006 року було відмовлено у реєстрації лише чотирьом політичним партіям, 85 громадським та 9 благодійним організаціям. У 2007 році було відмовлено у реєстрації трьом політичним партіям, 26 громадським та трьом благодійним організаціям. Ці показники свідчать про сприяння з боку держави у розвитку громадянського суспільства.

За даними Державного комітету статистики України, станом на 1 січня 2008 року в Україні зареєстровано 275 728 об'єднань громадян, з яких: 211 723 політичних партій, 64 005 громадських організацій, 802 спілки об'єднань громадян, 11 317 благодійних організацій і 68 873 профспілкових організацій [2] (табл. 1). Попри те, що більшість з них існує лише формально, чималу частку становлять і реально функціонуючі об'єднання (за різними підрахунками, від 14 до 40%).

Громадські організації є однією із найчисельніших інституційних форм громадянського суспільства. Вони переважають всі інші інститути за масовістю залучення громадян до своєї діяльності, яка охоплює практично всі сфери суспільного життя.

Творчий центр «Каунтерпарт» при проведенні дослідження «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки» [9] застосував класифікацію, згідно з

якою всі неурядові організації розподіляються за секторами діяльності (18 позицій), причому респонденти могли обрати до трьох основних секторів, в яких працює їхня організація.

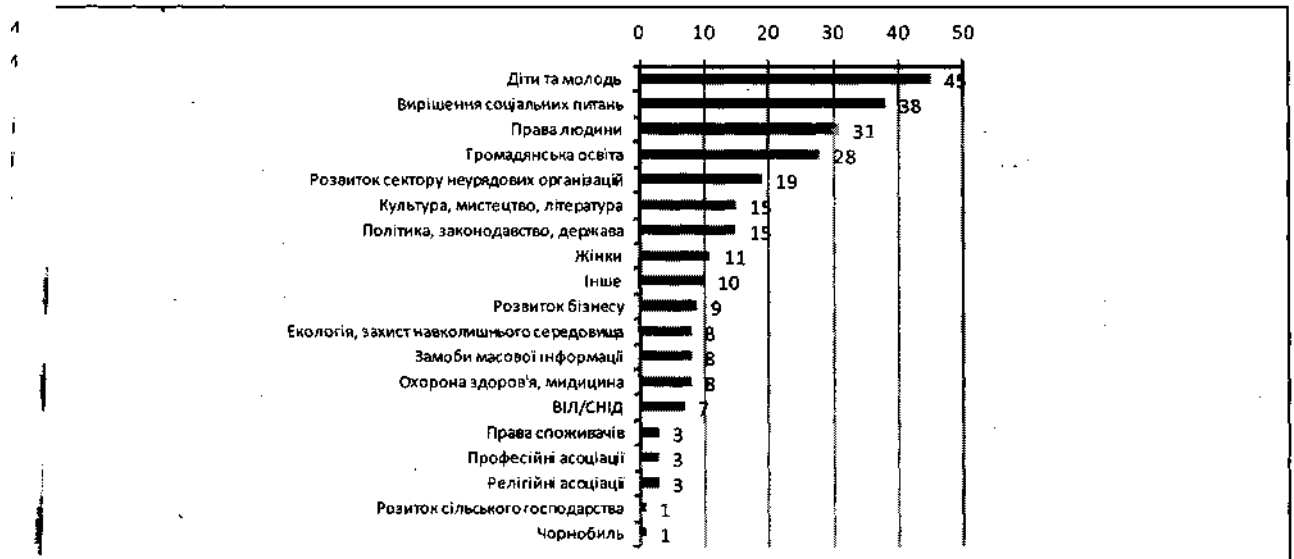
Майже половина респондентів зазначила сектор «діти і молодь» (45%) як один з трьох основних секторів своєї діяльності. Наступними за вагомістю є сектори «вирішення соціальних питань» (38%) та «права людини» (31%). У галузі «громадянська освіта» працюють 28% опитаних організацій. За іншими позиціями учасники дослідження висловилися таким чином: «розвиток сектору неурядових організацій» – 19%, «культура, мистецтво, література» – 15, «політика, законодавство, держава» – 15, «жінки» – 11, «розвиток бізнесу» – 9, «екологія, захист навколишнього середовища» – 8, «засоби масової інформації» – 8, «ВВП/СНД» – 7, «права споживачів» – 3, «професійні асоціації» – 3, «релігійні асоціації» – 3, «інше» – 10% (див. рис.).

Найбільш активно в Україні створюються громадські організації професійного спрямування – об'єднання лікарів, вчителів–правників тощо, яких в 2007 році в Україні легалізовано понад 400 (за 2006 рік – 236). Наступними у рейтингу громадської активності є громадські організації оздоровчого та фізкультурно–спортивного спрямування: за 2007 рік таких організацій в областях України зареєстровано понад 300 (за 2006 рік – 335). Серед найпоширеніших громадських організацій також можна назвати молодіжні (180 зареєстровано у 2007 році, 192 – за 2006 рік), ветеранів та інвалідів (115 – у 2007 році, 114 – за 2006 рік), освітні (114 – у 2007 році, 108 – за 2006 рік), націо-

Загальна кількість зареєстрованих інституційних форм громадянського суспільства станом на 1 січня 2008 року \*

	Всього	Із загальної кількості постійно діючий центральний орган має місцевий статус	Осередки громадських організацій та політичних партій усіх рівнів
<b>Об'єднань громадян, всього</b>	<b>275728</b>	<b>40613</b>	<b>232296</b>
<b>Політичні партії</b>	<b>211723</b>		<b>211582</b>
<b>Громадські організації</b>	<b>64005</b>	<b>40613</b>	<b>20714</b>
громадські рухи	485	257	218
об'єднання національних та дружніх зв'язків	2293	1571	558
молодіжні об'єднання	6597	3985	2426
у тому числі студентські	412	314	82
дитячі організації	1674	1294	366
жіночі організації	2182	1037	1099
об'єднання ветеранів та інвалідів	5617	2480	3057
у тому числі об'єднання ветеранів та інвалідів війни	2031	680	1339
об'єднання професійної спрямованості	6866	4159	2181
об'єднання (товариства) охорони природи (екологічні)	1539	924	553
об'єднання (товариства) охорони пам'яток історії та культури	408	277	127
оздоровчі та фізкультурно–спортивні об'єднання	10366	7799	2237
об'єднання із захисту населення від наслідків аварій на ЧАЕС	888	396	482
науково–технічні товариства, творчі об'єднання	1140	688	298
освітні, культурно–виховні об'єднання	3512	2384	920
інші громадські організації	20438	13389	6192
<b>Спілки об'єднань громадян</b>	<b>802</b>	<b>453</b>	<b>234</b>
<b>Благодійні організації об'єднань громадян</b>	<b>11371</b>	<b>8696</b>	<b>1734</b>
<b>Профспілкові організації</b>	<b>68873</b>	<b>7171</b>	<b>61575</b>

\* Примітка. Наведено за [2].



Основні види діяльності неурядових організацій в Україні\*  
зведено за [9, с. 22].

вних та дружніх зв'язків (72 – у 2007 році, 60 – за 2006 рік) [8].

Особливістю інститутів громадянського суспільства в Україні є чітко виражена національна приналежність. Про це свідчить те, що переважна більшість з них, тобто 85%, функціонують на місцевому та обласному рівнях, 10% – на загальнодержавному і лише 5% носять міжнародний характер. Цей факт вказує на високу зацікавленість насамперед у місцевих справах, в облаштуванні найближчого життєвого простору, що відкриває широкі перспективи для співпраці громадського сектора та органів місцевого самоврядування.

Аналіз суспільних проблем, вирішенням яких займаються неурядові організації, засвідчує, що представництво та захист прав належить до найпоширеніших видів діяльності, а зокрема з них так чи інакше займаються адвокатуванням (представництвом та захистом прав і інтересів громадян та суспільних інтересів) [4, с. 28]. Згідно з дослідженням, проведеним творчим центром «Каунтерпарт» у березні 2007 року, неурядові організації та протидія корупції роль, стан, перспективи. Звіт про результати дослідження» [4] за важливістю суспільних проблем, для вирішення яких неурядові організації готові провести адвокатські кампанії (діяльність, спрямовану на досягнення конкретних результатів у вирішенні суспільно значимих проблем шляхом впливу на органи державної влади, посадових осіб, інших суб'єктів, з метою прийняття певних позитивних рішень, із захисту прав і законних інтересів громадян), названо захист прав громадян, моніторинг діяльності виконавчої влади та запровадження етичних і адміністративних стандартів, соціальна незахищеність населення.

Регіональний аналіз пріоритетних суспільних проблем свідчить, що захист прав громадян є найбільш актуальною проблемою для всієї України, тоді як питання безробіття більш актуальне на Заході у порівнянні з іншими регіонами. Якщо проблемами екології більше переймаються організації

Сходу, то соціально незахищеністю населення – громадські організації південного регіону. Надання адміністративних послуг населенню, моніторинг діяльності виконавчої влади, стандарти та корупція у системі вищої освіти також є більш пріоритетними на Заході, ніж в інших регіонах України. Реформування судової системи – найбільш актуальне для громадських організацій центрального регіону [4, с. 38].

Слід відмітити, що хоча в країні і спостерігається позитивна динаміка кількісного зростання громадських організацій та зростання їх організаційної спроможності, показники довіри населення до цих інститутів залишаються на досить низькому рівні. За даними соціологічного моніторингу «Українське суспільство (1992–2006 роки)», яке було проведене Інститутом соціології Національної академії наук України, у 2004 році на запитання «Який рівень Вашої довіри благодійним фондам, громадським асоціаціям і об'єднанням?» 27,3% респондентів відповіли «Зовсім не довіряю», 22,5% – «Переважно не довіряю», 34,9% – «Важко сказати, довіряю чи ні» і 12,2% – «Переважно довіряю», 3,0% – «Цілком довіряю». У 2005 році зовсім не довіряли зазначеним громадським інститутам 22,7% опитаних, переважно не довіряли – 25,7, вагалися з відповіддю – 37,8, переважно довіряли – 12,0, цілком довіряли – лише 1,5%. Не зазнало суттєвих змін співвідношення довіра/недовіра до громадських об'єднань і у 2006 році, коли відповіді на те саме питання розподілилися так: «Зовсім не довіряю» – 23,2%, «Переважно не довіряю» – 26,8, «Важко сказати, довіряю чи ні» – 37,8, «Переважно довіряю» – 10,3, «Цілком довіряю» – 1,9%. Таким чином, середній бал індексу довіри (за 5-бальною шкалою) до благодійних фондів, громадських асоціацій і об'єднань протягом останніх трьох років залишався незмінно низьким, тобто на рівні 2,4 бала [10, с. 30].

За даними національного репрезентативного соціологічного опитування, проведеного Українським інститутом со-

ціальних досліджень ім. Олександра Яременка та Центром «Соціальний моніторинг» у 2007 році, на питання про довіру до громадських об'єднань сума відповідей «Повністю не довіряю» та «Скоріше не довіряю, ніж довіряю» становила 43%, у той час як сума відповідей «Повністю довіряю» та «Скоріше довіряю, ніж не довіряю» становила лише 35% [7].

Основними причинами низького рівня довіри до громадських організацій та громадської пасивності є зайнятість населення повсякденними проблемами виживання, недостатня поінформованість про діяльність існуючих громадських організацій та ефективність їхньої діяльності, пасивність самих громадських організацій щодо інформування громадян та їх залучення до своєї діяльності.

Детальний аналіз функціонування окремих інституційних форм громадянського суспільства свідчить, що на сьогоднішній день процес становлення громадських організацій в Україні досяг помірною рівня розвитку, що відповідає політичним та соціально-економічним реаліям. Участь неурядових організацій у кожній сфері суспільного буття постає дієвою складовою демократизації вітчизняного суспільства. Водночас громадянському суспільству України притаманний ряд недоліків, зокрема: розпорошеність основних його інститутів; невелика кількість реально діючих інституційних форм та малопроможність мобілізувати широку громадськість; низька активність співпраці та взаєморозуміння між громадянським суспільством, з одного боку, та державним і приватним секторами – з іншого; низький рівень поінформованості громадськості про діяльність неурядових організацій; недостатня горизонтальна координація діяльності між його інститутами; недостатній рівень кваліфікації керівних кадрів; нерозвиненість системи навчання та підвищення кваліфікації керівників і працівників інститутів громадянського суспільства; недостатній рівень попиту на послуги неурядових організацій з боку приватних осіб, установ і організацій. У силу цих причин більшість громадян вважає, що потенціал неурядових організацій ще недостатній для того, щоб забезпечити їх участь у вирішенні широкого спектра проблем суспільного життя.

Підсумовуючи проведений аналіз, слід підкреслити, що на сьогодні у практиці функціонування неурядових організацій в Україні існує низка нормативно-правових, фінансово-економічних та соціально-психологічних проблем, які перешкоджають повному використанню їх наявного потенціалу.

Вітчизняні нормативно-правові акти, які регулюють діяльність громадських організацій, не цілком відповідають потребам ефективною діяльності громадянського суспільства, а також європейським стандартам у цій галузі. Серед найбільш суттєвих недоліків вітчизняного законодавства необхідно відзначити: відсутність у юридичних осіб права виступати засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами; поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводить до заборони їм провадити свою діяльність за межами

території реєстрації та викликає додаткові складнощі у процесі реєстрації; дозвіл громадським об'єднанням захищати права тільки своїх членів, що практично рівнозначно забороні захисту прав інших громадян та ставить під сумнів зацікавленість держави у розвитку правозахисного руху; невідповідні умови реєстрації невідприємницьких та бізнесових структур.

### Висновки і перспективи подальших досліджень

З огляду на рекомендовані Європейським союзом параметри функціонування громадських організацій пріоритетними напрямками удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності громадських організацій мають стати: обрання більш раціональної моделі системи законодавства для організацій громадянського суспільства; прийняття у новій редакції Закону України «Про об'єднання громадян»; внесення відповідних змін у деякі законодавчі акти, зокрема закони України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про оподаткування прибутку підприємства», «Про оподаткування доходів фізичних осіб», «Про соціальні послуги»; зміцнення партнерських відносин між органами державної влади й організаціями громадянського суспільства у процесі реформування законодавства для «третього сектору» та реалізація органами виконавчої влади задекларованих можливостей активної участі громадськості у формуванні політичних рішень; проведення постійного моніторингу Міністерством юстиції України та громадськими організаціями нормативно-правових актів на їх відповідність європейським стандартам та дотримання їх на практиці; розгорнення широкомасштабної інформаційно-освітньої роботи щодо пропагування європейських стандартів розвитку громадянського суспільства серед громадян, їх об'єднань та державних службовців.

Окрім вищезазначених рекомендацій щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування основних інститутів громадянського суспільства доцільно здійснити ряд заходів, без яких не можливе досягнення системного та комплексного ефекту в реалізації названих напрямків, зокрема: розробити та запровадити спільно з організаціями громадянського суспільства державну Стратегію розвитку громадянського суспільства України; сприяти розширенню та підвищенню якості роботи консультативно-дорадчих органів (громадських рад) при урядових органах, активізувати проведення громадсько-урядових консультацій на постійній основі; створити дві нові податкові стимули для бізнесу і громадян надавати кошти громадським організаціям; забезпечити рівні можливості для громадських та державних організацій надавати соціальні послуги населенню за рахунок державного та місцевого бюджетів; припинити практику прямого бюджетного фінансування громадських організацій та запровадити практику проведення конкурсу соціальних проєктів для залучення неурядових організацій для надання соціальних послуг; сприяти поширенню інформації про діяльність та ін-

функціональні аспекти неурядових організацій серед широкого кола громадськості; сприяти формуванню проєкційної групи журналістів, які б систематично висвітлювали позитивну практику діяльності неурядових організацій, щоб аналізувати суттєві складові їх успіхів чи невдач.

#### Література

1. Войтенко Т.О. Громадянське суспільство в Україні: аналіз соціального конструювання / Т.О. Войтенко, О.С. Гончарук, Ю.О. Привалова. Наукова збірка. Відп. ред. Ю.Саєнко. – К.: Стилюс, 2002. – С. 41.
2. Громадські організації в Україні: Статистичний бюлетень за 2007 рік. – К.: Державний комітет статистики України, 2008. [Електронний ресурс] // <http://www.kmtu.gov.ua>
3. Михайловська О. Держава і розвиток інститутів громадянського суспільства / О. Михайловська // Політичний менеджмент. – 2006. – №3(12). – С. 108–114.
4. НУО та протидія корупції: роль, сан, перспективи. Звіт про результати дослідження. – БФ «Творчий центр «Каунтерпарт» К.: 2007. – 80 с.
5. Онищенко О. Громадянське суспільство: тенденції становлення / Онищенко О. // Наука і суспільство. – 2002. – №1/2. – С. 34.
6. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії: [монографія / За аг. ред. д.і.н., проф. А.І. Кудряченка]. – К.: НІСД, 2007. – 396 с.
7. Політична ситуація та соціально-економічні настрої населення України: березень 2007 року [Електронний ресурс] // <http://www.uisr.org.ua>
8. Прес-служба Міністерства юстиції України. Новини міністерства. 26.11.2007 р. [Електронний ресурс] // <http://www.minjust.gov.ua>
9. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2006 роки: Звіт за даними дослідження / Авторі-упорядники: Любов Паливода, Оксана Кікоть; [БФ «Творчий центр «Каунтерпарт»]. – К.: 2006. – 160 с.
10. Українське суспільство 1992–2006. Соціологічний моніторинг / [За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги]. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – 578 с.