

*Катерина Петренко*

## ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СПРОМОЖНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ

*У статті досліджується інституційна спроможність громадських об'єднань в Україні. Проаналізовано законодавство України щодо взаємодії громадських об'єднань та держави в контексті правової інституціоналізації громадських інститутів. Зібрано фактичні, статистичні та аналітичні дані щодо практики функціонування громадських об'єднань в Україні. Виокремлено об'єктивні (зовнішні) та суб'єктивні (внутрішні) причини низького рівня інституційної спроможності громадських об'єднань в Україні.*

**Ключові слова:** *інституційна спроможність, громадські об'єднання, політична інституціоналізація, правова інституціоналізація, взаємодія держави та громадських об'єднань.*

*Petrenko K. Features of institutional capacity of NGOs in Ukraine.*

*This article explores the institutional capacity of NGOs in Ukraine. The legislation of Ukraine on cooperation of NGOs and state in the context of the legal institutionalization of public institutions has been analyzed. The factual, statistical and analytical data on the practical activity of NGOs in Ukraine have been collected. The objective (external) and subjective (internal) reasons for the low level of institutional capacity of NGOs in Ukraine were determined.*

**Keywords:** *institutional capacity, NGOs, political institutionalization, legal institutionalization, NGOs and state interaction in Ukraine.*

Інституційна спроможність громадських об'єднань (далі ГО) є результатом їх взаємодії з державою, яка проявляється у здатності громадських організацій виконувати покладені на них функції (наприклад, надавати соціальні послуги) у визначених державою нормативних рамках. Відтак, у статті ставиться за мету проаналізувати особливості правової та політичної інституціоналізації ГО в Україні, що безпосередньо визначає рівень їх інституційної спроможності.

Концепція інституційної спроможності по-різному описана у працях науковців. Деякі автори визначають її як внесення, процес; інші – як результат (П.Морган), інституційну якість (Ф.Фукуяма), властивість управління (Е.Гріндел), організаційну характеристику (А.Толобем), фактор, що розкриває можливості індивідуальності (А.Сен). Термін «інституційна спроможність» вживають і як синонім якісного управління, організованості, ефективності.

У вітчизняній науці явище інституційної спроможності громадських об'єднань ще недостатньо досліджено. Однак засади інституційної теорії, яка лежить в основі концепції інституційної спроможності, досліджено в працях В. Андрусіва, О. Ковальнової, О. Півторака, Б. Радченка, О. Рибій, О. Скрипнюка, О. Стойко, Ю. Ткачук, Л. Усаченко, А. Француза та ін. Новий інституціоналізм став об'єктом дослідження українських мовознавців: О. Іващенко [8], яка досліджує місце нового інституціоналізму в

економічній соціології; С. Макеєва [11], що розглядає класичну соціологічну спадщину в контексті соціальних інститутів та підходи до інститутів у неоінституціоналізмі; Ю. Чернецького [21], який вивчає роль інституціоналізму в розвитку соціологічної теорії. Поняття політичного інституту активно використовують у своїх працях Є. Головаха та Н. Паніна [4], досліджуючи становлення нових соціальних інститутів в українському суспільстві; М. Кармазіна [10] при вивченні інституту президентства. Процес інституціоналізації саме ГО досліджують у своїх працях Г. Зеленько, В. Зимогляд, О. Корнієвський, Н. Нижник, М. Паламарчук, М. Панов тощо.

Принципи взаємодії ГО з органами державної влади як персоналізованими суб'єктами держави визначаються законодавством України. Взаємодія з владою може стати істотною підтримкою діяльності та розвитку ГО, або, навпаки, гальмувати їх роботу та створювати додаткові перешкоди. В Україні ці аспекти визначені Законом України «Про громадські об'єднання», де прописані інструменти взаємодії органів державної влади та ГО, а саме: консультації з громадськістю, створення спільних органів і робочих груп, участь у громадських слуханнях; доступ до публічної інформації шляхом подання інформаційних запитів; подання пропозицій та звернень до депутатів та державних органів; участь у конкурсах соціальних проектів [15, с. 29-30].

Основні аспекти взаємодії між органами державної влади та ГО на законодавчому рівні регулюються Постановою від 3 листопада 2010 р. N 996 Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [16], в якій прописані правила підготовки та проведення консультацій між органами виконавчої влади та громадськістю щодо реалізації положень державної політики. Законодавством регламентовано і процес публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю. Для цього використовується сайт уряду «Громадянське суспільство і влада» [5] та офіційні сайти органів виконавчої влади.

Зважаючи на те, що Україна в 2014 р. підписала та ратифікувала Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, необхідно взяти

до уваги, що цей документ у розділі VII «Інституційні загальні та прикінцеві положення» (ст. 469-470) передбачає створення Платформи громадянського суспільства [19]. Вона складається з представників громадянського суспільства України, з однієї сторони, і членів Європейського економічного і соціального комітету (ЄЕСК), з іншої сторони [17].

Загалом огляд вітчизняних нормативно-правових актів стосовно взаємодії ГО з органами державної влади дає підстави стверджувати про наявність очевидних позитивних тенденцій вдосконалення законодавства. Це можна простежити на прикладі Закону України «Про громадські об'єднання», при розробці якого були враховані європейські стандарти щодо основ урегулювання діяльності неурядових організацій, зокрема європейський досвід розвитку громадянського суспільства. У доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні» [1], яка містить докладний аналіз переваг нового закону над попереднім Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р., було відзначено суттєве наближення українського законодавства до європейських критеріїв нормотворчості в цій сфері. Підтвердженням цього є висновок, зроблений фахівцями Державної реєстраційної служби України: «Із впровадженням Законом нових процедур утворення громадських об'єднань суттєво збільшилась кількість новоутворених громадських об'єднань» [12].

Незважаючи на позитивні зміни в законодавстві, які були введені Законом України «Про громадські об'єднання», існує низка проблем у правовому регулюванні громадських об'єднань та практики їх взаємодії з державою. Так, за висновками експертів, незадовільним слід визнати виконання вимог законодавства щодо забезпечення консультацій з громадськістю, оскільки спостерігається фрагментарне і вибіркове їх застосування або навіть ігнорування. Відтак, імплементація всіх норм, процедурних вимог є недостатньою. Слід вказати й на те, що органи державної влади й дотепер переважно звучують взаємодію із громадськістю до комунікації та популяризації нормативних можливостей, інформаційного висвітлення двосторонніх відносин, меншою мірою – сприяють реальній взаємодії [1].

Можна навести авторитетну думку авторського колективу вітчизняних дослідників правових механізмів взаємодії держави і громадянського суспільства, які дають оцінку діяльності української влади: «Представники української влади, не до кінця усвідомлюючи еволюційний та комплексний характер процесів суспільно-політичних перетворень, намагаються штучно побудувати громадянське суспільство «згори», ілюстрацією чого може слугувати низка нормативно-правових актів, ухвалених з метою «пришвидшення» формування громадянського суспільства в Україні (зокрема, Укази Президента «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 року та «Про питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 25 січня 2012 р. тощо) [14, с. 15].

Для дослідження інституціоналізації ГО в Україні, крім аналізу законодавчої бази (правової інституціоналізації), потрібно дослідити практику функціонування ГО (політичну інституціоналізацію) на основі рейтингових оцінок розвитку громадського суспільства в Україні, наданих міжнародними та вітчизняними аналітичними і статистичними організаціями.

Кількісні показники створених ГО в Україні та експертні оцінки свідчать про позитивну тенденцію інституційного розвитку громадянського суспільства. Тим не менш, спостерігається низька суспільна активність наявних ГО і, як наслідок, їх слабкий вплив на державну політику. Водночас результати дослідження Nations in Transit міжнародної неурядової організації Freedom House свідчать про поліпшення показника якості громадянського суспільства України: з 3,00 у 2005 р. до 2,5 у 2014 р.. Протягом 2006-2013 рр. цей показник не змінювався і залишався 2,75, що є кращим, ніж у багатьох пострадянських країнах. Аналогічний показник за 2014 р. у Росії складає 5,75, у Білорусі – 6,5, в Молдові – 3,25, а в Польщі – 1,5 [22].

У 2012 р. експерти Freedom House, оцінюючи стан демократії України у своєму звіті «Б'ючи на сполох – раунд 2: на захист демократії в Україні», зазначали: «У той час, як ситуація в більшості галузях, які ми оцінювали минулого року, погіршилася, громадянське суспільство виглядає більш активним і менш пригні-

ченим, ніж рік тому» [3]. З того часу ситуація покращилася через ще більшу активізацію громадського сектору під час та після Революції Гідності. У 2014 р. за напрямом «Громадянське суспільство» Україна продовжила демонструвати розвиток порівняно з іншими напрямками і відповідно отримала найкращу оцінку (за шкалою від 7 балів – «найгірша», до 1 бала – «найкраща»). Згідно з Nations in Transit, рейтинги інших напрямів дослідження України виглядають менш успішними (рис. 1) [22].

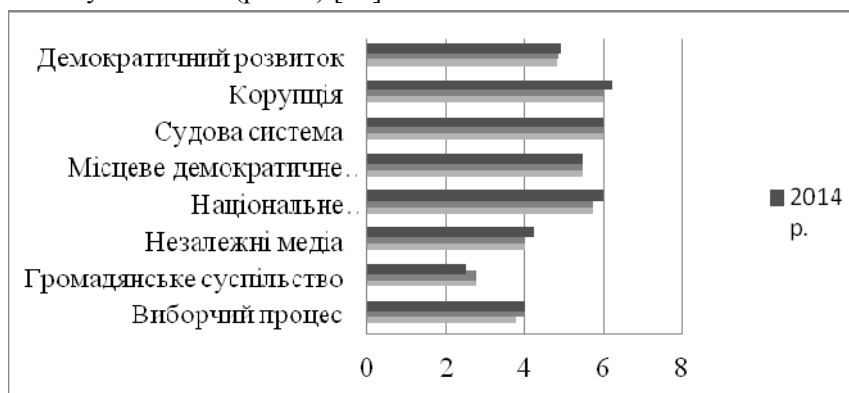


Рис. 1. Рейтинг розвитку демократії в Україні у 2012-2014 рр.

Примітка. Гістограма складена автором за даними Nations in Transit 2014.

Ще одним авторитетним рейтингом стану розвитку громадянського суспільства серед впливових міжнародних організацій, які щорічно готують відповідні експертні звіти, вважається дослідження Індексу сталості неурядових організацій Агентства США з міжнародного розвитку (USAID NGO Sustainability Index). Цей рейтинг базується на шкалі від 1 до 7, де 1 показує його розвинутий рівень, а 7 відповідає низькому рівню. Бали від 1 до 2 характеризують сталість розвитку громадянського суспільства, бали від 3 до 5 – розбудову сталості, а бали 6 та 7 – зародження сталості [40]. У 2013 р. стан розвитку громадянського суспільства в Україні оцінено в 3,4 бали. Загальний рівень цього показника істотно не змінився і залишився таким, яким був у 2012 р. У 2014 р. цей показник склав для України 3,3 бали [23].

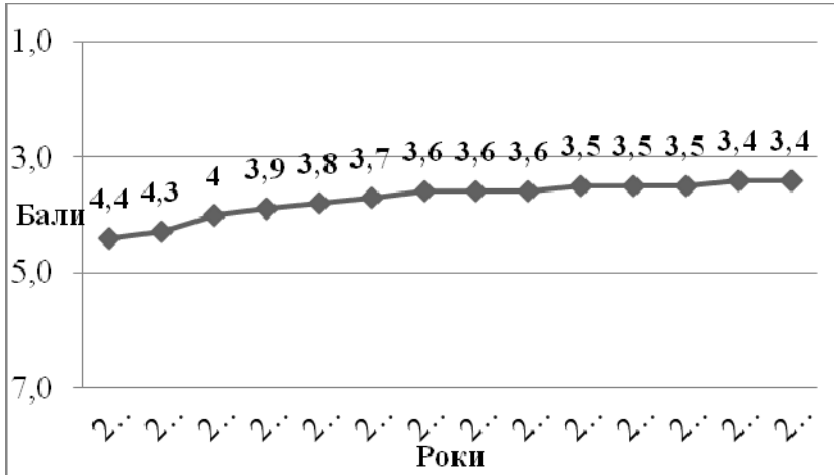


Рис. 2. Сталий розвиток ОГС в Україні.

Примітка. Складено автором за даними Індексу сталості НУО в Україні у 2013 р.

Хоча індекс істотно не змінився, відбулись позитивні зрушення в правовому середовищі, фінансовій життєздатності, громадському представництві та ставленні до органів державної влади з боку громадськості. У 2013 р. позитивним зрушенням стало те, що набули чинності нові закони, які регулюють діяльність ГО, благодійних організацій і фондів. У звіті Індексу сталості неурядових організацій в Україні зазначалося, що: «органи влади збільшили підтримку органів громадського суспільства, які поліпшили свої навички фінансового управління, долучилися до кампаній громадянського представництва на місцевому та національному рівнях і відіграли ключову роль в організації протестів у кінці 2013 р.» [9]. Окрім того, підвищився рівень висвітлення діяльності громадських інститутів у ЗМІ.

Сталість розвитку організацій громадянського суспільства України оцінено за сімома критеріями, з яких видно, що найслабшими сторонами НУО є фінансова життєздатність (4,2 бали), та ставлення з боку громадськості (3,4 балів), а найсильнішими – кампанія громадського представництва (2,2 бали) та надання послуг (3,2 бали) [23]. Дані подано в табл. 1.

*Таблиця 1.*

**Сталість розвитку організацій  
громадянського суспільства України у 2013 р.**

<b>Критерії</b>	<b>Бали від 1 до 7</b>
Сталий розвиток ОГС	3,3
Правове середовище	3,4
Організаційна спроможність	3,3
Фінансова життєздатність	4,2
Кампанія громадського представництва	2,2
Надання послуг	3,2
Інфраструктура	3,4
Ставлення з боку громадськості	3,4

*Примітка. Укладено автором за даними 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia.*

За даними 2013-2014 рр. CSO Sustainability Index, індекс зріс у Латвії, Словенії, Сербії, Білорусі, Грузії та Молдові. А в Угорщині, Словаччині, Македонії, Румунії та Узбекистані спостерігалось погіршення показників індексу. В Україні, ще починаючи з 2001 р., можна щорічно спостерігати зростання індексу на 0,1. На етапі консолідації перебувають Польща та Литва, на початковому етапі – Білорусь. На етапі розбудови сталості – Грузія та Росія. За оцінкою зарубіжних експертів, Україна перебуває на етапі сталості (інституціоналізації демократії) і в найближчому майбутньому може наблизитися до консолідації з показником 3,3 [23].

Експерти Національного інституту стратегічних досліджень констатують, що сьогодні існує велика кількість фіктивних організацій, які існують тільки на папері й фактично не діють. В аналітичній доповіді НІСД «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні» зазначено: «Відомі непоодинокі випадки, коли ОГС створюються під конкретний проект, а після його реалізації стають «фантомними» утвореннями» [2]. Згідно із даними ЄДРУО України, окремі ОГС очолюють особи, які вже кілька років тому пішли з життя, або ж об'єднання відсутні за своїм місцем реєстрації. Ще одна проблема громадських об'єднань полягає в тому, що поширилася практика заснування цих



організацій державними службовцями для застосування корупційних схем. І тому сьогодні ГО є тим інститутом, який не викликає довіри у суспільства. За даними соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова у вересні-жовтні 2013 р., лише 5,8% українців повністю довіряли громадським організаціям і 14,9% – повністю не довіряли їм (це майже втричі більше) [20]. Хоча ГО є менш корумпованою сферою, ніж державна влада, політика та економіка, все ж 15,8% людей вважає, що і в таких організаціях все охоплено корупцією (рис. 3).

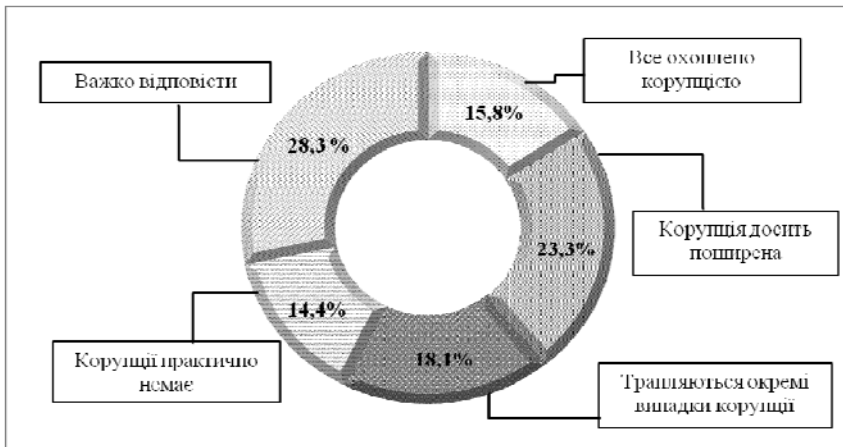


Рис. 3. Опитування населення щодо поширеності корупції в громадських організаціях у 2013 році.

Примітка. Складено автором за даними Центру Разумкова.

Експерти зазначають: «Деяким можновладцям вдається поєднувати основну роботу із керівництвом різних ГО (до шести), змушує ставити питання про доцільність і ефективність такої практики; ціла низка організацій із схожими назвами використовується з метою застосування авторської монополії на окрему галузь та обмеження створення організацій конкурентів» [1]. За даними ТЦК, частка активних ГО, які постійно діють (тобто працюють не менше двох років, мають досвід виконання двох і більше проектів та є відомими у своєму регіоні), становить лише 8 – 9% від їх загальної кількості [18, с. 35].

Дослідження ТЦК 2014 р. надали інформацію про причини недостатньої співпраці між громадськими організаціями і органами державної влади. Так, протягом 2005 – 2013 рр. найбільша кількість опитаних організацій називає такі причини недостатньої співпраці між владою та ГО на загальнонаціональному рівні:

- 1) нерозуміння корисності такої співпраці з боку держави (67%);
- 2) недостатня інформованість владних структур про діяльність ГО (39%);
- 3) небажання співпрацювати з боку владних структур (43%);
- 4) недостатній професіоналізм ГО (29%);
- 5) нерозуміння корисності такої співпраці з боку ГО (11%);
- 6) небажання співпрацювати з боку ГО (8%) [18, с. 36].

Отже, ефективна взаємодія ГО та органів державної влади залежить від створення інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності. Прозорість стосунків між органами державної влади та громадськими організаціями повинна будуватись на довірі громадськості до державних органів внаслідок зменшення корупції, ефективного використання коштів, державної фінансової підтримки ГО, закріплення в національному законодавстві європейських принципів та стандартів взаємодії органів державної влади з ГО, а також забезпечення уніфікації та стандартизації правил і процедур відносин органів влади з громадянами.

У ході аналізу правової та політичної інституціоналізації ГО в Україні очевидною стає низка проблем та недосконалостей функціонування ГО, зокрема його взаємодії з державною владою. Ці проблеми уповільнюють процес інституціоналізації ГО, зменшуючи їх інституційну спроможність. Існують об'єктивні (зовнішні) та суб'єктивні (внутрішні) причини низької інституційної спроможності ГО об'єднань в Україні.

Внутрішніми (суб'єктивними) причинами низького рівня інституційної спроможності ГО в Україні слід вважати недоліки, притаманні самим ГО та представникам громадянського суспільства. До них можна віднести: високу залежність від міжнародних грантів «грантоїдство»; патерналізм; корумпованість ГО; низьку політичну культуру населення; створення фіктивних ГО; популізм; низький індекс організаційної спроможності ГО.

Зовнішніми (об'єктивними) причинами повільного темпу інституціоналізації та низької інституційної спроможності ГО в Україні є процеси в суспільстві та державі, які опосередковано або прямо впливають на діяльність ГО. До них віднесено: низьку активність виконавчих органів з питань надання підтримки; політичний абсентеїзм в суспільстві; корупцію в державних установах; патерналізм з боку державних органів. Наслідком зазначених проблем, а також окремим недоліком, який заважає подальшому розвитку інституційної спроможності ГО в Україні, є невідповідність правової та політичної інституціоналізації, тобто розвитку законодавства та практики функціонування громадських інститутів.

---

1. Аналітична доповідь "Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні" [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2012\\_nauk\\_an\\_rozrobku/stan\\_poz\\_gp\\_sus.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf)

2. Аналітична доповідь "Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості" [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/grom\\_susp\\_bdf01.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/grom_susp_bdf01.pdf)

3. Б'ючи на сполох – раунд 2: на захист демократії в Україні [Продовження звіту Freedom House у 2012 році] [Електронний ресурс] / Freedom House. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/sites/default/files/Ukraine%202012%20Ukrainian%20FINAL.pdf>

4. Головаха Є., Паніна Н. Пострадянська деінституціоналізація й становлення нових соціальних інститутів в українському суспільстві / Є. Головаха, Н. Паніна // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2001. – №4. – С. 5–22.

5. Громадянське суспільство і влада [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Електронні дані. – Київ : Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, 2007 – 2015. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua> (дата звернення 21.03.2014) – Реєстр громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади.

6. Зеленько Г.І. «Політична матриця» громадянського суспільства на прикладі України та країн Вишеградської групи : [монографія] / Г.І. Зеленько. – К.: Знання України, 2007. – 336 с.

7. Зимогляд В. Я. Інституціоналізація громадянського суспільства в Україні як політична проблема [Текст] / В. Я. Зимогляд // Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія : зб. наук. пр. / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2012. – 2012. №1(11). – С. 234– 242.

8. Івашенко О. Новий інституціоналізм в економічній соціології: теоретичні підвалини дослідницьких можливостей // О. Івашенко / Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2003. – №1. – С. 60–70.

9. Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства в Україні в 2013 р. (17 видання – червень 2014 р.) [Електронний ресурс] / USAID. – Режим доступу: [http://ccc-tck.org.ua/storage/books/2013\\_ukraine\\_ukr.pdf](http://ccc-tck.org.ua/storage/books/2013_ukraine_ukr.pdf)

10. Кармазіна М. Інститут президентства: походження та сутність феномена // М. Кармазіна / Політичний менеджмент. – 2004. – № 3. – С. 36–50.

11. Макеєв С. Соціальні інститути: класичні тлумачення й сучасні підходи до вивчення // С.Макеєв / Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2003. – № 4. – С. 5–20.

12. Підсумки діяльності Державної реєстраційної служби України за 2013 рік та основні завдання на 2014 рік [Електронний ресурс] / Державна реєстраційна служба. – Режим доступу: <http://www.drso.gov.ua/show/12372>

13. Показники розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Ю. Вінніков, А. О. Красносільська, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство “Україна”, 2012. – 80 с.

14. Правові механізми взаємодії держави і громадянського суспільства в Україні: історичний досвід і виклики сучасності : наукова записка / [Горбатенко В.П. (кер. авт. кол.), Кресіна І.О., Кукуруз О.В., Тимошук В.П., Стрельцова О.В., Матвійчук Л.О.]. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. – 82 с.

15. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 липня 2012 року № 5026-VI // ВВР України. – 2013. – № 1. – ст. 1.

16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

17. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 40. – 2021 с.

18. Стан та динаміка розвитку організацій громадянського суспільства України 2002 – 2013 роки: Звіт за даними дослідження / Упоряд.: Любов Паливода – К.: [БФ «Творчий центр ТЦК»], 2014. – 88 с.

19. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 16.09.2014 [Електронний ресурс]. Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678 – VII від 16.09.2014. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

20. Умови, шляхи і засоби запобігання корупції в діяльності неурядових організацій України (26 листопада 2013 р.) [Електронний ресурс] / Центр Разумкова. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/files/category\\_journal/Corrupt\\_2013\\_nn2\\_embd.pdf](http://www.razumkov.org.ua/files/category_journal/Corrupt_2013_nn2_embd.pdf)

21. Чернецький Ю. Сучасний інституціоналізм як напрям соціологічного теоретизування // Ю. Чернецький / Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2003. – №3. – С. 33–45.

22. Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy [Electronic resource] : [Web-site]. – Electronic datas. – Freedom House, 2015. – Mode of access: World Wide Web: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2014#.VQ7UGce0PjQ> (viewed on 11.02.2015) – Nations in Transit 2014.

23. The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia [Electronic resource] : [Web-site]. – Electronic datas. – USAID, 2015. – Mode of access: World Wide Web: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/CSOSI-Report-FINAL-7-2-15.pdf> (viewed on 18.10.2014) – The 2014 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia.