

УДК 340.12

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.165>**С. С. Герасимчук**

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри цивільного, господарського та екологічного права

Університету митної справи та фінансів

[orcid.org/0000-0002-4038-3048](https://orcid.org/0000-0002-4038-3048)

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

У статті розглядається питання формування правових засад розвитку в Україні громадянського суспільства в умовах перехідного періоду. Автор статті звертає увагу на проблеми нерозвиненості методів і форм впливу громадськості на прийняття органами влади управлінських рішень, що призводить до дисбалансу між суспільними і державними інтересами, а також поглиблення соціальних конфліктів. Акцентовано увагу на тому, що означена проблема активізується в умовах перехідного періоду, на етапі якого перебуває Україна, оскільки з'являється потреба впровадження додаткових механізмів захисту прав і свобод громадян. Саме тому за мету статті автор ставить комплексний теоретико-правовий аналіз впливу перехідного правосуддя на процес розбудови в Україні громадянського суспільства. В статті проаналізовано основні нормативно-правові акти, в яких закріплено правові засади розбудови громадянського суспільства в Україні, з подальшим визначенням ключових недоліків, які заважають зміні парадигми відносин між владою та громадськістю. Автор доходить висновку, що перспективними напрямками розвитку громадянського суспільства в Україні в умовах перехідного періоду є: чітке розмежування понять «участь громадськості в реалізації державної політики» та «неправомірне втручання громадськості в діяльність органів влади»; впровадження системи зрозумілих та реальних критеріїв оцінки стану розвитку громадянського суспільства в Україні; перегляд доктрини участі інститутів громадянського суспільства у законотворчості та прийнятті інших, важливих для держави рішень. Автор доводить, що принципи та напрями перехідного правосуддя відіграють значну роль у розвитку громадянського суспільства в Україні, розширюючи функціональні можливості інститутів громадянського суспільства. Автор також детально аналізує наступні напрями перехідного правосуддя, які сьогодні впливають на процес становлення в Україні громадянського суспільства: констатація істини (визначення так званих «пункту відправлення» та «пункту прибуття»); інституційні реформи (впровадження механізмів взаємодії та координації влади і громадськості в різних галузях суспільного життя); удосконалення законодавства та практики його застосування (розвиток громадянського суспільства не можливий без модернізації відповідного законодавства).

*Ключові слова:* громадянське суспільство, громадськість, інституційні реформи, констатація істини, перехідний період, перехідне правосуддя, удосконалення законодавства.

### **Herasymchuk S. S. LEGAL FUNDAMENTALS OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE IN THE CONDITION OF TRANSITION**

The article considers the formation of the legal framework for the development of civil society in Ukraine in the transition period. The author of the article draws attention to the problem of underdeveloped methods and forms of public influence on government decision-making, which leads to an imbalance between public and state interests, as well as the deepening of social conflicts. Emphasis is placed on the fact that this problem is intensifying in the transition period, which is in Ukraine, as there is a need to introduce additional mechanisms to protect the rights and freedoms of citizens. That is why the aim of the article is to provide a comprehensive theoretical and legal analysis of the impact of transitional justice on the process of building civil society in Ukraine. The article analyzes the main legal acts, which enshrine the legal basis for the development of civil society in Ukraine, with further identification of key shortcomings that hinder the paradigm shift in relations between government and the public. The author concludes that promising areas of civil society development in Ukraine in the transition period are: a clear distinction between “public participation in public policy” and “illegal public interference in government activities”; introduction of a system of clear and realistic criteria for assessing the state of development of civil society in Ukraine; revision of the doctrine of participation of civil society institutions in law-making and adoption of other decisions important for the state. The author argues that the principles and directions of transitional justice play a significant role in the development of civil society in Ukraine, expanding the functionality of civil society institutions. The author also analyzes in detail the following areas of transitional justice, which today affect the process of formation of civil society in Ukraine: the statement of truth (definition of the so-called “point of departure” and “point of arrival”); institutional reforms (introduction of mechanisms of interaction and coordination of government and the public in various spheres of public life); improvement of legislation and practice of its application (development of civil society is not possible without modernization of relevant legislation).

*Key words:* civil society, public, institutional reforms, statement of truth, transition period, transitional justice, improvement of legislation.

**Постановка проблеми.** Соціально-політичні перетворення, які відбулися в сучасній Україні у 2014 році, змусили владу розпочати масштабні реформи усіх сфер суспільного життя. Їхньою метою стало оновлення законодавства та створен-

ня умов розвитку відповідної сфери суспільних відносин. Однак ключовою проблемою, яка постає перед новою владою, стала застаріла парадигма відносин між владою та суспільством, в якій останнє було доволі обмежене у засобах впливу

на ті соціальні, економічні, політичні та правові процеси, що тривали всередині країни. По суті, йдеться про нерозвиненість в Україні громадянського суспільства, внаслідок чого політика держави не відповідала дуже часто суспільним інтересам та потребам.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній юридичній науці проблема становлення громадянського суспільства в умовах перехідного періоду раніше не досліджувалася, що вказує на актуальність обраного напряму наукового пошуку.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Знаходячись в умовах перехідного періоду, зумовленого постконфліктним та поставторитарним станом, Україна досі не формалізувала основні пріоритети розбудови громадянського суспільства на етапі перехідного правосуддя. Ці пріоритети повинні відповідати напрямам перехідного правосуддя та давати громадянськості змогу активно впливати на владу. Відсутність форм і методів такого впливу значно гальмує розвиток громадянського суспільства в українській державі.

**Метою статті** є комплексний теоретико-правовий аналіз впливу перехідного правосуддя на процес розбудови в Україні громадянського суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Після повалення попереднього злочинного політичного режиму влада зосередила увагу на проблемі нерозвиненості громадянського суспільства та почала активно діяти у напрямку зміни вищевказаної парадигми. На підтвердження цього слід згадати про наступні нормативно-правові акти, які окреслили проблему та шляхи її вирішення:

– Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» (наголошено на необхідності суспільного договору як передумови сталого розвитку держави, в рамках якого громадянське суспільство повинно контролювати владу та забезпечувати неухильне дотримання Конституції України) [1];

– Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (передбачає шляхи створення умов для розвитку громадянського суспільства та участі громадськості під час формування і реалізації державної політики) [2];

– Національна стратегія у сфері захисту прав людини (формалізовано принцип ефективної взаємодії між владою та інститутами громадянського суспільства шляхом залучення до підготовки та прийняття управлінських рішень) [3];

– окремі підзаконні акти, які визначають процедурні аспекти розбудови в Україні громадянського суспільства та деталізують форми і методи взаємодії з владою (наприклад, План заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [4]).

Варто зазначити, що відповідні процеси відбуваються на інших рівнях нормативно-правового регулювання. Так, на міжнародно-правовому рівні норми Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачають зобов'язання щодо залучення громадськості до управлінських процесів, зокрема і шляхом обговорення проєктів нормативно-правових актів [5]. Говорячи про регіональний рівень, слід як приклад навести План заходів щодо реалізації у Вінницькій області в 2019 році Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, який містить чіткі форми розбудови взаємодії влади і громадськості в регіоні [6].

Окрім цього, процес розбудови громадянського суспільства відбувається і на галузевому та міжгалузевому рівні шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, які регламентують окремі аспекти взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Прикладом може бути Порядок взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі, в якому деталізовано механізм співпраці з громадськістю та окреслено функціональні засади сторін [7].

Аналіз вищевказаних документів свідчить про те, що влада прагне розбудувати ефективну співпрацю, для чого робить реальні кроки. Хоча все ж таки є певні недоліки, наприклад, як зазначалося раніше, План заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки був затверджений лише у серпні 2019 року, а це означає, що на його реалізацію залишилося менше ніж пів року. Водночас регіональні плани заходів, як ми побачили на прикладі Вінницької області, затверджуються наприкінці попереднього року, що достатньо логічно, адже необхідний час для реалізації цих заходів.

Натомість нас цікавить дещо інше питання, а саме вплив різних чинників на процес розвитку в Україні громадянського суспільства. Серед цих чинників слід відзначити такі: соціально-політична напруженість у державі, окупація окремих територій, низький рівень правосвідомості громадян та здатності до самоорганізації, недостатній досвід та професіоналізм влади, корупція та авторитаризм. Однак існує один ключовий чинник, який ми пропонуємо дослідити в рамках цієї роботи – перебування держави на етапі перехідного правосуддя. Саме він сьогодні диктує зміни та формує тенденції утвердження принципів правової держави в Україні.

Перехідне правосуддя представляє собою історично сформовану аналітичну модель, яка застосовується в державах на постконфліктному

та поставторитарному етапах розвитку і є своєрідним засобом подолання наслідків соціальних потрясінь [8, с. 9]. По суті, перехідне правосуддя є засобом засвоєння минулого досвіду. Мається на увазі досвід держав, які свого часу зіткнулися із зовнішньою військовою агресією, подолали її наслідки та вийшли на етап сталого розвитку (Грузія, Боснія, Німеччина та інші).

Вбачається, що унікальність нашої держави полягає в тому, що вона одночасно потрапила в поставторитарні («Революція Гідності») та постконфліктні (тимчасова окупація окремих територій) умови, що змусило владу діяти більш комплексно. Одразу ж зазначимо, що модель перехідного правосуддя реалізується в Україні ще з 2014 року, однак у державі немає законодавчого акту, який би визначав його принципи та напрями. Однак це не заважає перехідному правосуддю впливати на усі сфери суспільного життя, у тому числі і на процес розбудови в Україні громадянського суспільства. Цей вплив проявляється у наступних напрямках правосуддя перехідного періоду:

1. Констатація істини. Мається на увазі, що перехідне правосуддя передбачає визначення так званих «пункту відправлення» та «пункту прибуття». Йдеться про те, що усі вищепроаналізовані нормативно-правові акти містять опис стану та проблемних аспектів, що до 2014 року майже не практикувалося. Констатація істини у цьому разі полягає в усвідомленні масштабів проблеми, що дозволяє скерувати ресурси на її вирішення. Тобто приховування проблем призводить до неефективності спроб їхнього вирішення. Своєю чергою «пункт призначення» характеризує вектор розбудови громадянського суспільства, якого влада прагне досягти. Інакше кажучи, це очікуваний результат, а саме високий рівень розвитку інститутів громадянського суспільства.

2. Інституційні реформи. Цей напрям зумовлює необхідність впровадження механізмів взаємодії та координації влади і громадськості в різних галузях суспільного життя. Річ у тім, що розвиток громадянського суспільства не можливий без цих реформ, оскільки вони здатні змінити авторитарний підхід до співпраці на повноцінне партнерство. Тобто ключовою метою інституційних реформ є максимальне залучення громадськості до управлінських процесів. Це вимагає не тільки змін структурного характеру (створення громадських приймалень та підрозділів взаємодії з інститутами громадянського суспільства), а й реформування організаційного складника. Так, Порядок проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля передбачає не просто залучення громадськості, а врахування напрацьованого спільного рішення під час формування відповідної політики [9].

3. Удосконалення законодавства та практики його застосування. Передусім цей напрям зумовлює законодавчі зміни та зміни щодо судової практики. Йдеться про те, що розвиток громадянського суспільства неможливий без модернізації відповідного законодавства. Розглянуті на початку роботи нормативно-правові акти є свідченням таких змін, адже донедавна законодавство у сфері розбудови громадянського суспільства скоріше було декларативним, ніж практично спрямованим. Тобто громадськість не мала необхідного функціоналу, внаслідок чого її думка майже не враховувалася владою. Навіть громадські обговорення законопроектів були дуже рідким явищем, тоді як сьогодні це звичайна практика.

Вбачається, що під впливом перехідного правосуддя політика у сфері розбудови громадянського суспільства набуває структурованості. Інакше кажучи, вона стає більш систематизованою та узгодженою, оскільки реалізується не ситуативно, а на підставі чітко визначених стратегічних планів. Зокрема, слід виділити такі взаємопов'язані та взаємозалежні елементи цієї структури:

1. Ідеологічний. Означений елемент характеризує позиціонування на усіх рівнях нормотворчості ідеї виняткової ролі громадянського суспільства у розбудові правової європейської України. Ця ідея повністю корелюється з конституційними засадами реалізації влади, які передбачають народовладдя. Відображення цієї ідеї на нормативно-правовому рівні відбувається у принципах, цілях та пріоритетах державної політики, які фіксуються у стратегіях, доктринах і концепціях.

2. Правовий. Будь-який напрям державної політики не може реалізовуватися без правового підґрунтя, тому цей елемент є обов'язковим. Він виявляється у формалізації основоположних напрямів та форм впровадження в Україні практики взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства.

3. Управлінський. Означений елемент, пов'язаний з наявністю певної юрисдикційної діяльності у процесі розбудови громадянського суспільства. Він є невіддільним, оскільки ідеологічні та правові аспекти вимагають практичного впровадження на управлінському рівні. Сутність цього елемента полягає в існуванні системи суб'єктів, які відповідальні за реалізацію політики у сфері розвитку громадянського суспільства.

Новацією перехідного правосуддя також є практика адвокації, тобто просвітницька (роз'яснювальна) діяльність щодо ролі громадянського суспільства у процесі забезпечення сталого розвитку держави. Насправді інформованість громадян про переваги громадянського суспільства сама по собі є стимулюючим чинником. Така адвокація передбачає інформування громадськості щодо: порядку створення громадських об'єднань

та особливостей їхньої діяльності; засобів впливу на органи влади різного рівня; можливостей залучення додаткових джерел фінансування інститутів громадянського суспільства, напрямів та форм міжнародної співпраці тощо.

Адвокація охоплює усі вищевказані елементи державної політики, зокрема: правовий (сьогодні розроблено законопроект «Про громадський контроль», який містить норми щодо сфер такого контролю та статусу громадських експертів) [10]; управлінський (впровадження практики громадського моніторингу місць несвободи з подальшим інформуванням про результати моніторингу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини) [11]; ідеологічний (поширення інформації просвітницького характеру, яка допомагає у самоорганізації населення, як приклад слід навести посібник «Права людини і місцева демократія», у якому йдеться про форми участі громадян у житті територіальної громади) [12].

Сьогодні влада погоджується з тим, що інститути громадянського суспільства мають стати партнером держави, що забезпечить утвердження миру і злагоди в українському суспільстві. Водночас держава визнає, що окупація частини території України та воєнний конфлікт на Сході держави значною мірою вплинули на забезпечення прав і свобод частини населення країни та порушили баланс у суспільних відносинах [13]. У таких умовах транзитарне правосуддя стало засобом відновлення та стимулювання до розвитку, що зрештою позначилося на стані розвитку громадянського суспільства. Позитивні зміни фіксуються не тільки на рівні аналітичних звітів Національного інституту стратегічних досліджень [14], а й на рівні доповідей європейських інституцій, наприклад, у тематичному звіті «Громадянське суспільство та криза в Україні», який підготовлено Спеціальною моніторинговою місією ОБСЄ в Україні [15].

**Висновки.** Таким чином, перспективними напрямами розвитку громадянського суспільства в Україні в умовах перехідного періоду є:

1. Чітке розмежування понять «участь громадськості в реалізації державної політики» та «неправомірне втручання громадськості в діяльність органів влади». Справа в тому, що внаслідок відсутності чіткого розмежування цих категорій, дуже часто громадські ініціативи використовуються органами влади для неправомірних дій.

2. Впровадження системи зрозумілих та реальних критеріїв оцінки стану розвитку громадянського суспільства в Україні. Причому ці критерії мають об'єктивно відображати характер суспільних відносин. Також засоби їхнього вимірювання повинні бути доступними та конкретними, тобто мати чіткі одиниці вимірювання.

3. Перегляд доктрини участі інститутів громадянського суспільства у законотворчості та

прийнятті інших, важливих для держави рішень. Мається на увазі не тільки надання права законодавчої ініціативи, а й можливості впливати на більш значимі сфери політики, наприклад, боргової політику (проведення консультацій з громадськістю щодо отримання фінансово-кредитної допомоги від МВФ та інших інституцій), бюджетну політику (спільний розподіл статей фінансування окремих сфер суспільного життя).

Невідомо скільки ще Україна перебуватиме на етапі перехідного періоду, адже усе залежить від ефективності дій влади. Однак вже зараз можна сказати, що її принципи та напрями відіграють значну роль у розвитку громадянського суспільства в Україні. Саме тому перспективним напрямом подальшого наукового пошуку залишається питання удосконалення механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами влади.

### Література

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 6.
2. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 41.
3. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини: Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 160.
4. Про затвердження плану заходів на 2019 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 657-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-2019-rik-shchodo-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-t140819> (дата звернення: 12.01.2021).
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 12.01.2021).
6. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації у Вінницькій області в 2019 році Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: Розпорядження Вінницької обласної державної адміністрації від 20 грудня 2018 року № 988. URL: <http://www.vin.gov.ua/gromada/inshe/555-rehionalna-prohrama-spriyanniarozvytku-inf-prostoru-ta-hrom-susp-u-vinnytskii-oblasti-na-2019-2021-roky/16136-rozporядzhennya-988-vid-20-hrudnia-2018-roku-3> (дата звернення: 13.01.2021).
7. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 658. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 89.
8. Базове дослідження із засудування правосуддя перехідного періоду в Україні: монографія / за заг. ред. А.П. Буценка, М.М. Гнатівського. Київ : РУМЕС. 2017. 592 с.

9. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 989. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 1.

10. Про громадський контроль: проект Закону України. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH2411AA.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2411AA.html) (дата звернення: 14.01.2021).

11. Від омбудсмена вимагають зберегти громадський моніторинг у місцях несвободи. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29276207.html> (дата звернення: 14.01.2021).

12. Права людини і місцева демократія / Упорядники: Буров С., Величко Н., Єлігулашвілі М.,

Жигалдо В., Ковшун Л., Левченко О. Київ : УГСПЛ. 2017. 92 с.

13. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Роль, значення та вплив громадянського суспільства на формування етнонаціональної політики єдності в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 25 листопада 2015 р. № 824-VIII. *Голос України*. 2015. № 232.

14. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доповідь / За заг. ред. О.А. Корнієвського. Київ : НІСД. 2017. 56 с.

15. Громадянське суспільство та криза в Україні: тематичний звіт. Київ : ОБСЄ. 2015. 10 с.