

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО УКРАЇНИ: ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ ТА ЗАЛУЧЕННЯ, ВИКЛИКИ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

Київ 2019

Електронну версію аналітичної доповіді розміщено на: <http://niss.gov.ua>

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації
посилання на видання є обов'язковим*

Автори:

В. М. Яблонський (керівник авторського колективу); *Ю. А. Тищенко* (вступ);
І. Е. Бекешкіна (розд. 1); *М. М. Гелетій* (розд. 2); *Д. В. Сидоренко* (розд. 2);
О. А. Корнієвський (розд. 3); *Н. І. Пеліванова* (розд. 4); *О. Є. Калашнікова*
(розд. 5); *Д. Л. Кошун* (розд. 5); *А. О. Филипенко* (розд. 5).

За загальною редакцією *О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського*

Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення,
Г75 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. – К. : НІСД, 2019. – 112 с.

ISBN 978-966-554-319-0

Проаналізовано результати загальнонаціональних опитувань громадської думки щодо сучасного стану розвитку громадянського суспільства в Україні. Охарактеризовано основні тенденції громадської активності, зокрема розглянуто особливості самоорганізації громадян під час виборчих процесів 2019 року. У контексті проведення реформи децентралізації проаналізовано сучасний стан правової інституалізації місцевої демократії, різні форми громадської участі в об'єднаних територіальних громадах. Наведений в аналітичній доповіді комплексний аналіз політико-правового середовища вітчизняного громадянського суспільства, успішних практик діяльності благодійних організацій, державної фінансової підтримки громадського сектору надав можливості виділити найважливіші пріоритети та завдання державної політики щодо сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні в умовах політично-громадянського транзиту.

Видання адресоване представникам політико-владних структур, громадських організацій, недержавних аналітичних центрів та іншим інституціям громадянського суспільства, а також науковцям, викладачам, докторантам та аспірантам гуманітарних та суспільствознавчих спеціальностей.

УДК 323.21+352/354(477)

ЗМІСТ

| | |
|--|-----|
| Вступ | 5 |
| Розділ 1. Громадяни про громадянське суспільство: що змінилося? | 13 |
| Розділ 2. Стан українського громадянського суспільства: загальні тенденції | 25 |
| Розділ 3. Динаміка зміни форм і практик громадянської самоорганізації в умовах зміни електорального циклу | 36 |
| 3.1. Сучасні практики громадської активності та самоорганізації | 36 |
| 3.2. Організації громадянського суспільства у виборчих процесах | 44 |
| Розділ 4. Пріоритети державної політики сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства | 55 |
| 4.1. Аналіз політико-правового забезпечення створення та діяльності організацій громадянського суспільства | 55 |
| 4.2. Умови державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства | 62 |
| 4.3. Перспективи розвитку благодійництва в Україні | 70 |
| Розділ 5. Розвиток демократії участі та організації громадянського суспільства | 81 |
| 5.1. Місцева демократія: стан правової інституалізації та ефективність її механізмів | 81 |
| 5.2. Форми громадської участі в ОТГ: успіхи та проблемні аспекти | 95 |
| 5.3. Практика впровадження інноваційних інструментів розвитку територіальних громад | 100 |
| Авторський колектив | 111 |

ВСТУП

Відокремлені від держави соціальні структури громадянського суспільства, як вказував американський філософ Ф. Фукуяма ще в середині 1990-х років, є підґрунтям демократичних політичних інституцій. Зокрема, він зазначав: як «демократичні інституції базуються на здоровому громадянському суспільстві, так і громадянське суспільство має попередників і передумови на рівні культури»¹, акцентуючи тим самим на сумі укорінених цінностей, громадянськості.

В аналітичній записці розглядається низка важливих питань, як-от: який сьогодні стан громадянського суспільства в Україні; з якими основними викликами в сфері інституційного розвитку, демократії участі, відносин з різними органами влади воно стикається? У виданні окреслені ключові тенденції розвитку громадянського суспільства, зокрема й неурядових організацій (НУО), протягом 2018 та частково 2019 рр., висвітлюються відносини організацій громадянського суспільства (ОГС) з інститутами влади, основні проблеми організаційного, правового порядку, питання розвитку демократії участі як однієї із суттєвих складових частин діяльності ОГС.

У різних країнах спостерігаються подібні елементи в проблемному полі організацій громадянського суспільства, неурядових організацій, пов'язані, зокрема, із нестійкістю цих організацій щодо управлінських, фінансових, правових умов діяльності, пошуками нових шляхів комунікації зі стейкхолдерами, взаємовідносин із державою. Спостерігається збільшення проявів кризи демократії – виклики політичного популізму, поширення проявів постправди в комунікаційному середовищі, соціальні медіа все більше можуть впливати на трансформації суспільних дій, що часто-густо призводить до збільшення кількості різноманітних складних конфліктів. Проявами

¹ Фукуяма Френсіс. Примат культури // Громадянське суспільство – Україна 2001. *Незалежний культуролог. часопис «І»*. 2001. Число 21. URL: <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/fukujama.htm>

популізму за умов сьогоденнішніх демократичних режимів є також і пряме звернення політиків до суспільства, обминаючи інститути громадянського суспільства, криза раціоналізації політичних та соціальних пропозицій, які іноді можуть приводити до сприятливих короткотермінових результатів, але в майбутньому загострюють кризу. За цих умов ОГС можуть сприяти загальній демократичній консолідації суспільства, налагодженню ефективної раціональної комунікації суспільства та влади.

У сучасних реаліях українські громадські організації спромоглися створити нову динаміку політичних процесів, за якої ініціативи, що виходять із недержавних та неолігархічних джерел і реалізуються з користю для всієї спільноти, укріплюють сталість суспільства в цілому². Організації громадянського суспільства розвивають і феномени ефективного лідерства, представники неурядових інституцій кооптуються до органів влади для реалізації реформ. Одночасно посутніми залишаються питання укріплення інституцій ОГС, розширення можливостей підтримки їхньої діяльності для різних суспільних страт, налагодження комунікації та партнерства з органами влади. Актуальним є завдання стосовно покращення законодавчої, нормативної бази для розвитку НУО. Важливим напрямом діяльності держави є формування безпечних умов для організацій громадянського суспільства, зокрема функціонування низки ОГС та неформальних ініціатив. Ці аспекти були актуальними в 2018 р., певні тенденції не втратили значущості й у 2019 р.

Аналітична доповідь **«Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації»** містить огляд питань, пов'язаних із громадянським суспільством, відображає ключові тенденції розвитку організацій громадянського суспільства в Україні сьогодні. У цій доповіді, яка є наступною в низці подібних, що публікувалися в попередні роки, зокрема й у 2018-му, висвітлено різні аспекти реалізації ключових пріоритетів розвитку громадянського суспільства, які викладено в Національній стратегії сприяння

² Гражданское общество перед лицом российской угрозы. Повышение устойчивости в Украине, Беларуси и Молдове : доклад о результатах исследования / Мэтью Булек, Орься Лучевич и Анаис Марен // Chatham House. Программа по России и Евразии. Лондон, 2018. Ноябрь. 54 с. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2019-04-11-Civil%20Society%20Under%20Russia%27s%20Threat%20-%20RUSSIAN.pdf>

розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (далі – *Стратегія*)³. Підготовка щорічних доповідей з питань розвитку громадянського суспільства і є одним із завдань Стратегії.

У 2018 р. План заходів щодо реалізації Стратегії передбачав заходи зі створення сприятливих умов для формування й розвитку інститутів громадянського суспільства; сприяння участі громадськості у формуванні й реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення; стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України, створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці⁴.

У свою чергу, протягом 2018 р. в звітах Уряду з реалізації Стратегії повідомлялося про різні позитивні практики щодо *стимулювання участі інститутів громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України*, зокрема проведення інформаційних кампаній стосовно надання соціальних послуг. Щодо створення *сприятливих умов для міжсекторальної співпраці*, наводилися приклади, які засвідчували співпрацю між «Національною поліцією та представниками благодійних організацій і громадських об'єднань у напрямку запобігання шахрайству під час публічного збору благодійних пожертв». Крім того, йшлося про запровадження програми з питань громадянської освіти та формування громадянських компетентностей у державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, проведення заходів із розбудови системи безоплатної правової допомоги тощо⁵. Проте спостерігається стабільне недовиконання урядових, регіональних планів реалізації зазначеної Стратегії.

Викликів щодо питань розвитку громадянського суспільства протягом 2018 р. залишалось достатньо: вони стосувалися питань

³ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

⁴ Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 № 297-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D1%80>

⁵ Звіт про виконання плану заходів на 2018 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/nacionalna-strategiya-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki/zviti-pro-vikonannya-planiv-zahodiv-z-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki>

сталості ОГС, правозахисту активістів, організаційної спроможності та стійкості. У 2018 р. *основними внутрішніми проблемами організацій громадянського суспільства так само, як і в попередні роки, залишалися*: брак фінансування; низький рівень співпраці ОГС із бізнесом; недостатня кваліфікація персоналу ОГС.

Під час опитувань громадські організації вказують, що основними проблемними сферами для українських ОГС є такі:

- відсутність зацікавлення з боку влади (42 %) та бізнесу (31 %),
- законодавство в цілому (29 %) та податкове законодавство зокрема (25 %) ⁶.

Відповідно до подібних даних важливими завданнями є питання розширення можливостей держави щодо розширення фінансування неурядових організацій, створення можливостей до покращення умов підтримки таких ініціатив з боку бізнесу, розвиток відсоткової філантропії.

У свою чергу, в 2018 та частково в 2019 рр. спостерігалися різноманітні, подекуди контroversійні, тенденції щодо загальної сталості (стабільності) організацій громадянського суспільства в Україні. Загалом, за результатами Індексу стабільності громадянського суспільства – 2018, вона в нашій країні погіршилася на 0,1 пункта і становить 3,3 (у 2017 р. – відповідно 3,2). Експерти констатують, що це зниження сталося через погіршення ситуації та виклики в питаннях правового середовища та адвокації для організацій громадянського суспільства. Наприклад, показник для правового середовища погіршився з 3,5 у 2017 р. до 3,6 у 2018 р. Загалом у 2018 р. це проявлялося в повсякденних практиках відносин влади й громадянського суспільства та юридичних практиках. Зокрема, у 2018 р. було запроваджене додаткове звітування для всіх громадських організацій з обтяжливими процедурами. Відзначалося, що в 2018 р. спостерігався тиск з боку СБУ на благодійні організації, які надавали гуманітарну допомогу людям на окупованих територіях, часто в рамках міжнародних проєктів. В окремих областях у громадських організацій були проблеми зі здійсненням соціально-підприємницької діяльності. Водночас організаційна спроможність громадянського суспільства

⁶ Стан та динаміка розвитку організацій громадянського суспільства України: 2002–2018 роки : звіт за даними дослідження / авт.-упоряд.: Любов Паливода, Наталія Купрій, Олена Бікла. Київ : [БФ «Творчий центр ТЦК»], 2018. 108 с.

у 2018 р. утрималася в зазначеному Індексі на рівні 3,2. Публічний імідж громадянського суспільства – на рівні 3,3⁷.

Протягом 2017–2019 рр. організації громадянського суспільства неодноразово надавали звернення до владних структур стосовно бездіяльності органів влади щодо порушення конституційних прав та свобод людини та ухвалення політичних документів, які негативно впливають на стан розвитку громадянського суспільства. У 2018 р. в Україні загострилася ситуація із переслідуванням та загрозами життя, здоров'ю громадських активістів, журналістів, правозахисників, на що вказують самі активісти та представники міжнародних організацій. Зокрема, у тематичній доповіді Управління Верховного Комісара ООН з прав людини «Громадянський простір і основоположні свободи напередодні президентських, парламентських і місцевих виборів в Україні у 2019–2020 роках»⁸ зазначається, що в Україні за період із 01.01.2018 до 15.01.2019 рр. було зафіксовано 164 випадки порушення прав людини стосовно громадських активістів, журналістів, правозахисників, внутрішньо переміщених осіб тощо. Центром громадянських свобод з початку цього ж року було зафіксовано близько 70 випадків різних інцидентів⁹.

Найбільший резонанс серед правозахисних та громадських організацій спричинило питання щодо гальмування розслідування злочинів проти громадських активістів. Загострення реакції громадських організацій на внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов'язку антикорупційних активістів подавати публічні електронні декларації про свій майновий стан призвело до ініціювання у 2018 р. двох звернень Конституційного Суду України щодо конституційності нових положень цього Закону. Протягом 2018 р. фактично був відсутній дієвий діалог з відповідних питань між органами

⁷ Індекс стабільності організації громадянського суспільства вимірюється майже у 70 країнах світу; дослідження фінансується Агентством США з міжнародного розвитку. У рамках Індексу вимірюють правове середовище, організаційну спроможність, фінансову стійкість, публічний імідж, адвокаційну здатність, надання послуг та секторальну інфраструктуру. Оцінювання здійснюють за шкалою від 1 (максимально позитивне значення) до 7.

⁸ Громадянський простір і основоположні свободи напередодні президентських, парламентських і місцевих виборів в Україні у 2019–2020 роках : Доповідь Управління Верховного Комісара ООН з прав людини. URL: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/CivicSpaceFundamentalFreedoms2019-2020_UK.pdf

⁹ Мовчання влади нас убиває : 55 нерозкритих злочинів проти активістів. URL: https://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2018/09/movchannja_vlady_nas_ubyvaje/

влади та ОГС, який би дозволяв вирішувати різноманітні питання міжсекторальної співпраці.

Дослідження організацій громадянського суспільства різного спрямування значною мірою демонструють, що в 2018 р. програмні завдання ОГС були сконцентровані на наданні послуг і представленні інтересів та захисті прав своїх цільових груп. Переважна кількість респондентів (72 %) зазначили, що діяльність їхніх організацій спрямована на надання послуг (у 2013 р. – 64 %), трохи менше опитаних (64 %) були зосереджені на представленні інтересів та відстоюванні прав (у 2013 р. – 70 %), а 36 % учасників опитування (у 2013 р. – 38 %) повідомили, що поєднують обидва види діяльності ¹⁰.

Організації громадянського суспільства також сприяють збільшенню рівня довіри, співпраці, а відповідно, й соціального капіталу у суспільстві в цілому. Так, дослідження засвідчують, що співпраця між ОГС протягом 16 років залишається на високому рівні, зокрема відбуваються обмін інформацією, спільні заходи та проекти, а 41 % респондентів повідомили, що їхні організації є членами коаліцій, мереж ОГС або робочих груп. У середньому вони входять до трьох таких коаліційних груп ¹¹. Організації громадянського суспільства в умовах війни опікуються питаннями підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО), надають допомогу учасникам бойових дій, розвивають демократію участі на підконтрольних Україні територіях. Водночас ці зусилля в основному ресурсно підтримуються із донорських джерел. Експерти вказують, що 56 % таких ОГС фінансуються західними донорами і тільки 16 % отримують приватні пожертви із внутрішніх джерел ¹².

Організації громадянського суспільства незмінно користуються рівнем довіри громадян, він є вищим, порівняно з довірою до органів влади та різних урядових інституцій. У 2019 р., за даними дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова в жовтні 2019 р., саме громадські організації мають 17 % балансу довіри – їм

¹⁰ Стан та динаміка розвитку організацій громадянського суспільства України: 2002–2018 роки : звіт за даними дослідження / авт.-упоряд.: Любов Паливода, Наталія Купрій, Олена Бікла.

¹¹ Там само.

¹² Kuznetsova, I. & Mikheieva, O. (2018). NGO Representatives' View of the Social Consequences of Forced Displacement in Ukraine. Partnership for Conflict, Crime and Security Research. March 2018. URL: <https://zenodo.org/record/1247928#.Wzpa2X59hE5>

довіряє 45,7 % опитаних громадян¹³. Інші дані підкреслюють ці позитивні тенденції стосовно ставлення громадян до неурядових ініціатив.

Проте парадоксальним залишається в цілому незначний рівень включення самих громадян до діяльності неурядових інституцій. За даними соціологічних опитувань, лише 7,5 % громадян відповіли, що залучені до активної громадської діяльності. Це фактично стільки ж, як і в 2013 р. (8 %). Найбільше долучених до активної громадської діяльності виявилось у Західному регіоні (13 %), у Центральному – 8 %, у Східному – 7%, а найменше – у Південному регіоні (2 %). Майже не змінилася частка тих, хто бере участь у роботі громадських організацій та об'єднань: у 2019 р. не належали до жодної з організацій, об'єднань чи партій 90 % громадян України¹⁴, у 2013 р. – 85,5 %.

Дослідження також демонструють зменшення частки участі громадян у волонтерстві. Зокрема, волонтерською діяльністю протягом 2019 р. займалися 9 % громадян. Це фактично стільки ж, скільки у 2012 р. (10 %), але значно менше ніж у 2018 р. (18 %), і менше ніж у попередні роки (2017 р. – 12 %; 2016 р. – 14 % і 2015 р. – 13 %). Найактивніше волонтерством займалися у Західному регіоні (14 %), у Центральному і Східному – відповідно частка становила 9 %, а найменше – у Південному (4 %).

¹³ Було опитано 2015 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова, із квотним відбором респондентів на останньому етапі. Теоретична похибка вибірки (без урахування дизайнефекту) не перевищує 2,3 % з імовірністю 0,95. (Див.: Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків : дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 4 до 9 жовтня 2019 року. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia-otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diiialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv>).

¹⁴ Загальнонаціональне дослідження громадської думки населення України було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології з 8 до 20 серпня 2019 р. Опитування проводилося в 103 населених пунктах (PSU) у всіх областях України, окрім Автономної Республіки Крим. У Донецькій і Луганській областях опитування проводилися тільки на територіях, що контролюються Україною. Усього було опитано 2040 респондентів, які за своїми характеристиками представляють доросле населення України (старше 18 років). Статистична похибка вибірки не перевищує 2,3 %. Опитування фінансово підтримане Міжнародним фондом «Відродження». URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

Наявність довіри у суспільстві до ОГС, залучення інститутів громадянського суспільства до важливих соціальних ініціатив, участь у формуванні порядку денного реформ, зусилля у консолідації демократії та суспільній єдності – усе це робить відповідні інституції важливими складовими частинами соціальної демократичної системи. Важливим чинником для розвитку та укріплення демократії в Україні є подальше формування умов для вирішення проблем ОГС, які залежать від держави, зокрема в правовій сфері, розвиток демократії участі та формування дієвих механізмів співпраці в майбутньому.

Розділ 1

ГРОМАДЯНИ ПРО ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: ЩО ЗМІНИЛОСЯ?

Громадянське суспільство в Україні завжди відгравало особливу роль. Масовий Народний Рух України підготував суспільство до позитивного голосування за незалежність України після розпаду Радянського Союзу. А в незалежній Україні роль громадянського суспільства на певних етапах її історії була вирішальною. Саме громадянське суспільство на вирішальних етапах історії рятувало країну – від загрози встановлення авторитарного режиму (Помаранчева революція), від зміни проєвропейського вектору розвитку (Революція Гідності). І після агресії Росії Україна за повної неготовності армії, паралічу державних інституцій навряд чи змогла б відстояти свою незалежність без активізації громадянського суспільства, без волонтерського руху, добровольців на фронті, збирання коштів для армії тощо.

Після перемоги Революції Гідності громадянське суспільство стало потужною силою здійснення реформ. Сформувалось унікальне об'єднання – Реанімаційний пакет реформ, до складу якого ввійшли 82 громадські організації, що працювали як експертні та адвокаційні групи над 22 напрямками реформ. Серйозну роботу проводили антикорупційні організації, журналісти під час своїх розслідувань тощо. Чимало потрібних країні реформ було ухвалено під тиском громадянського суспільства.

Відносини громадського сектору з владою склалися по-різному. Згідно з опитуванням представників громадських організацій впливовість громадського сектору різко зросла одразу після Революції Гідності – із 2,2 бала (за 5-бальною шкалою) до 4 балів, проте надалі поступово зменшувалася до 3,2 бала наприкінці 2018 р.¹⁵ Співпраця, чи, навпаки, протидія, громадських організацій з органами

¹⁵ Чи стала Революція гідності рушієм розвитку громадянського суспільства – експертне опитування / Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 2019. 14–17 лют. URL: <https://dif.org.ua/article/chi-stala-revolyutsiya-gidnosti-rushiem-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-ekspertne-opituvannya>

влади залежала від багатьох чинників, проте в першу чергу – від сфери діяльності недержавних організацій (НДО). І там, де йшлося про контроль над діями влади, особливо – витрачанням державних коштів, діяльність громадських активістів ставала просто небезпечною для органів влади, а подекуди й для самих активістів.

Отже, на всіх переломних етапах розвитку країни громадянське суспільство виступало рушієм прогресивних змін і гарантом демократії та європейського вибору.

Безумовно, 2019-й увійде в історію України як рік істотних і непередбачуваних змін, які деякі експерти навіть називають «електоральною революцією»: президентом країни була обрана (причому з великою перевагою) людина, яка доти ніколи не займалася політикою, на 80 % був оновлений склад Верховної Ради України, сформований новий уряд. У суспільстві з'явилися позитивні очікування щодо майбутнього, а перші кроки нової влади отримали високі оцінки громадян.

Як вплинула ця нова ситуація на ставлення громадян до громадянського суспільства, яке раніше, в умовах втрати довіри до майже всіх державних інституцій (за винятком армії), сприймалося як альтернатива владі, як осередок сподівань на кращі зміни?

Перш за все слід підкреслити, що позитивне ставлення до громадянського суспільства, громадських організацій, а особливо волонтерів, не змінилося. Як і раніше, громадяни переважно довіряють громадським організаціям, а рівень довір до волонтерів навіть переважає довіру до церкви. Більшість громадян стабільно висловлюють думку, що в їхніх містах і селах потрібні громадські організації. Щоправда, порівняно з травнем 2018 р. у серпні 2019 р. частка громадян, які бачать потребу в громадських організаціях, зменшилася на 10 % (табл. 1.1).

Загалом майже в усіх регіонах більше половини громадян висловили потребу в існуванні у їхніх містах і селах громадських організацій (58 % – на Заході, 52 % – у Центрі, 54 % – на Сході України), за винятком Південного регіону, де таку потребу відчують значно менше – 36 % опитаних.

Не змінилася в громадській думці порівняно з минулим роком і частка громадян (41 %), які висловили бажання спрямувати частину своїх податків на підтримку громадських організацій. Причому навіть дещо зріс відсоток тих, хто готовий надавати кошти не лише певній організації, а й на підтримку громадського сектору загалом. Третина

населення (32 %) вважають за краще, щоб ці кошти надходили до бюджету (табл. 1.2).

Таблиця 1.1. **Як Ви вважаєте, чи потрібні у Вашому місті (селі) громадські організації?**

| Варіант відповіді \ Період | Травень 2013 р. | Травень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Так, % | 57,7 | 60,0 | 50,4 |
| Ні, % | 18,2 | 17,7 | 19,9 |
| Важко сказати, % | 24,2 | 22,3 | 29,7 |

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

Таблиця 1.2. **Якби у Вас була змога спрямувати частину своїх податків на підтримку громадських організацій, чи скористалися б Ви такою нагодою?**

| Варіант відповіді \ Період | Травень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|--|-----------------|-----------------|
| Так, на підтримку громадського сектору загалом, % | 11,5 | 16,0 |
| Так, але якби була можливість перерахувати кошти певній організації, % | 30,8 | 24,7 |
| Ні, краще нехай ці кошти йдуть до бюджету, % | 30,7 | 32,2 |
| Я взагалі не є платником податків, % | 25,6 | 27,1 |
| Не відповіли, % | 1,4 | |

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

Серед регіонів найбільше згодні спрямувати частину податків на підтримку громадських організацій на Заході (47 %) та в Центрі (48 %), дещо менше – на Сході (39 %) та істотно менше – на Півдні (26 %).

Більшість населення (65 %) позитивно ставиться й до того, що до Верховної Ради потрапило чимало громадських активістів: 32 % певні,

що ці громадські активісти зможуть здійснювати реальний вплив на ситуацію в країні, а 33 % вважають, що саме так може відбутися якісне оновлення політики. Противників участі громадських активістів у політиці значно менше – 16 %. Свою позицію вони аргументують тим, що громадські активісти скоро набудуть негативного досвіду і стануть такими самими, як і колишні політики (9 %), і що у громадській діяльності активісти зможуть принести більше користі (8 %). Найбільш позитивно до громадських активістів у Верховній Раді ставляться на Заході (74 %) та в Центрі України (73 %), позитивне ставлення виявили й жителі Сходу (62 %). Схвальну відповідь дали значно менше жителів Півдня України (47 %), де 18 % певні, що в громадській діяльності ці новообрані депутати принесли би більше користі.

Отже, після виборів та радикальної зміни влади ставлення громадян до громадянського суспільства і громадських активістів залишається позитивним.

Незмінним залишається низький рівень власної долученості громадян до громадської діяльності (табл. 1.3).

Таблиця 1.3. Чи можете Ви сказати, що Ви залучені до активної громадської діяльності?

| Варіант відповіді \ Період | Травень 2013 р. | Грудень 2017 р. | Травень 2018 р. | Грудень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|----------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Так, % | 8,1 | 6,6 | 7,4 | 9,8 | 7,5 |
| Ні, % | 85,2 | 87,1 | 88,0 | 83,4 | 88,6 |
| Важко відповісти, % | 6,7 | 6,2 | 4,6 | 6,8 | 3,9 |

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

Як бачимо, загалом відсоток тих, хто вважає себе активно залученим до громадської діяльності, залишається стабільним, фактично таким само, як і до Революції Гідності. Щодо регіональних відмінностей, то найбільш активні громадяни – у Західному регіоні, де 13 % вважають себе долученими до активної громадської діяльності, у Центральному регіоні – 7,5 %, Східному – 7 %, а у Південному –

лише 4 %. І практично в усіх вікових категоріях частка долучених до активної громадської діяльності майже однакова – 8-9 %. Лише серед людей, вік яких перевищує 60 років, – таких 4,5 %.

Так само, якщо порівняти з 2013 р., не зросло і членство у громадських організаціях та об'єднаннях: у 2013 р. до жодної з організацій, об'єднань чи партій не належали 85,5 % громадян, у 2019 р. – 90 % (табл. 1.4).

Таблиця 1.4. Чи є Ви членом якихось громадських організацій, об'єднань, партій? (Виберіть всі варіанти відповіді, що Вам підходять.)

| Варіант відповіді \ Період | Травень 2013 р. | Грудень 2017 р. | Травень 2018 р. | Грудень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Громадська організація, % | 4,2 | 2,9 | 5,2 | 3,8 | 2,6 |
| Політична партія, % | 3,2 | 1,5 | 1,2 | 1,4 | 2,1 |
| Релігійне об'єднання, община, % | 2,8 | 2,9 | 2,8 | 2,0 | 2,3 |
| Профспілка, % | 4,6 | 4,9 | 3,6 | 4,8 | 2,7 |
| Наукове, освітнє об'єднання, % | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 1,2 | 0,7 |
| Творча спілка, % | 1,1 | 0,8 | 1,7 | 0,9 | 0,5 |
| Інше, % | 0,7 | 2,0 | 0,4 | 2,6 | 0,2 |
| Ні, я не є членом жодного з громадських об'єднань, % | 85,5 | 85,3 | 86,6 | 83,3 | 90,4 |

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

Деся змiнилися й основнi причини, через якi громадяни не беруть участi в дiяльностi громадських органiзацiй (табл. 1.5). Якщo ранiше називалися рiзнi причини, то в 2019 р. переважною стала вiдсутнiсть iнтересу до такоi участi.

Також у 2019 р. вiдсоток громадян, якi давали грошi на якiсь громадськi справи, рiзко впав до рiвня, щo був до Революцiї Гiдностi (табл. 1.6).

Таблиця 1.5. **Якщо Ви не берете участі у діяльності громадських організацій, то чому? (Оберіть дві основні причини.)**

| Варіант відповіді \ Період | Травень 2013 р. | Травень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| Мене взагалі не цікавить подібна діяльність, % | 22,7 | 22,1 | 38,5 |
| Я вважаю, що моя участь нічого не змінить, % | 23,3 | 23,0 | 16,4 |
| Я не знаю, як це реально зробити, мені ніхто цього не пропонував, % | 21,2 | 16,0 | 13,2 |
| У мене немає часу на таку безоплатну роботу, % | 23,0 | 27,7 | 17,0 |
| Я боюся переслідувань з боку влади, % | 2,9 | 2,9 | 0,8 |
| Інше, % | 4,0 | 2,9 | 3,3 |
| Я беру участь у діяльності громадських організацій, % | 7,4 | 8,7 | 7,8 |
| Важко відповісти, % | 8,2 | 13,2 | 13,5 |

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

Таблиця 1.6. **Чи надавали Ви протягом останнього року якусь благодійну грошову або матеріальну допомогу (наприклад, одяг чи їжу) людям чи громадським організаціям, які вирішують певні проблеми?**

| Варіант відповіді \ Період | Грудень 2012 р. | Листопад 2015 р. | Грудень 2016 р. | Грудень 2017 р. | Грудень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|----------------------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Так, % | 28,9 | 47,0 | 41,6 | 41,4 | 38,5 | 25,1 |
| Ні, % | 70,7 | 52,4 | 58,1 | 58,5 | 60,9 | 74,9 |
| Не відповіли, % | 0,4 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,6 | |

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

З чим пов'язані такі зміни, які свідчать про зменшення інтересу до громадської активності? Вочевидь, громадські організації перестали бути головними суб'єктами, на які громадяни покладають сподівання.

Проте довіра до громадських організацій не зникла, більше того, вона навіть зросла, так само як і довіра до засобів масової інформації. Головний суб'єкт і довіри, і сподівань – новообраний Президент України Володимир Зеленський (табл. 1.7).

Таблиця 1.7. Динаміка рейтингів балансу довіри-недовіри до державних та соціальних інституцій у 2013–2018 рр., %

| Інституції \ Період | Груд. 2013 | Груд. 2014 | Груд. 2015 | Листоп. 2016 | Трав. 2017 | Черв. 2018 | Берез. 2019 | Жовт. 2019 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|--------------|------------|------------|-------------|------------|
| Президент України * | -27 | +5 | -40 | -42 | -50 | -67 | -46 | +48 |
| Верховна Рада України ** | -54 | -26 | -74 | -66 | -78 | -75 | -69 | +9 |
| Уряд України *** | -36,5 | -18 | -67 | -57 | -69 | -65 | -55 | +7 |
| Збройні Сили України | -1,5 | +25 | +22 | +27 | +18 | +23 | +32 | +57 |
| Суди | -52 | -72 | -72 | -69 | -80 | -77 | -63 | -56 |
| Прокуратура | -48 | -64 | -66 | -64 | -55 | -66 | -55 | -46 |
| Церква | +40 | +45 | +46 | +32 | +36 | +35 | +37 | +33 |
| Засоби масової інформації України | +19 | +13 | 0 | +6 | +3 | -6 | +6 | +20 |
| Громадські організації | +2 | +9 | +10 | +19 | +3 | +6 | +7 | +17 |
| Волонтери | -* | -* | +49 | +44 | +42 | +44 | +49 | +49 |

Примітка.

* Президент України: грудень 2013 р. – Віктор Янукович; грудень 2014 – березень 2019 рр. – Петро Порошенко; жовтень 2019 р. – Володимир Зеленський.

** Верховна Рада України: грудень 2013 р. – VII скликання; грудень 2014 р., грудень 2015 р., листопад 2016 р., травень 2017 р., червень 2018 р., березень 2019 р. – VIII скликання; жовтень 2019 р. – новообрана, IX скликання.

*** Уряд України: грудень 2013 р. – уряд М. Азарова; грудень 2014 – грудень 2015 рр. – уряд А. Яценюка; листопад 2016, травень 2017 р., червень 2018 р., березень 2019 рр. – уряд В. Гройсмана; жовтень 2019 р. – уряд О. Гончарука.

-* Питання не ставилося.

Джерело: ¹⁶.

¹⁶ Див.: URL: <https://dif.org.ua/article/2015-y-politichni-pidsumki-dumka-naselennya> ; <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-stavlennia-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii> ;

<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv-elektoralni-orientatsii> ; <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv> ;

<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-hromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv>

Зміни, які відбулися в 2019 р. унаслідок президентських та парламентських виборів, істотно трансформували громадську думку. Вперше за всю історію України новообраний Президент переміг в усіх регіонах України і майже в усіх областях (з винятком Львівської). Уперше партія Президента має монобільшість у Верховній Раді і вперше Кабінет Міністрів України не сформований за квотним принципом. Уперше новообраний Президент має довіру у 70 % респондентів¹⁷ і тримає її майже півроку. Вперше позитивний баланс довіри мають і новобраний Парламент України, і новопризначений Уряд.

Наслідком цих змін є те, що свої сподівання і надії населення пов'язує з діяльністю новообраного Президента, його партії та майбутнього Кабміну (*табл. 1.8*).

Як бачимо, після виборів сподівання людей сконцентрувалися виключно на особі Президента, новобраному Парламенті України та новопризначеному Уряді, який на час проведення опитування (8–20 серпня 2019 р.) навіть іще не був призначений. І різко втратили у вазі як можливі рушії реформ громадські організації та волонтери, країни Заходу, Міжнародний валютний фонд та Світовий банк і навіть учені. Патерналізм набув свого класичного вигляду – сподівань, що все потрібне зробить новообрана та новопризначена влада.

Проте не слід вважати, що громадські організації зовсім втратили своє значення. Опитування, проведене вже після президентських і парламентських виборів, засвідчило, що, як і раніше, громадяни очікують від громадських організацій виконання різних видів діяльності, хоча й у цьому питанні відбулися певні зміни (*табл. 1.9*).

У травні 2018 р. контроль за діяльністю влади (55 %) громадяни вважали не менш значущим, ніж соціальний захист уразливих соціальних груп (57 %). А після зміни влади у 2019 р. завдання контролю за діями влади віднесли до пріоритетів діяльності громадських організацій на 17 % менше громадян. Так само в 1,5 раза менше громадян обрали такі види діяльності громадських організацій, як-от боротьба з незаконними забудовами (23 % – у 2018 р. і 15 % – у 2019 р.), організація акцій протесту (22 та 14 % відповідно). Можна припустити, що це пов'язано зі зміною ставлення населення до влади.

¹⁷ Див.: URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv>

Отже, констатуємо, що період визнання суспільством вирішальної ролі громадянського суспільства як головного рушія суспільних перетворень, цілком можливо, завершився. Очевидно, що тепер перед громадськими організаціями постало завдання визначити шляхи та методи реалізації свого впливу на рішення, які приймаються.

Таблиця 1.8. **На кого Ви покладаєте головні сподівання, хто може стати рушієм здійснення в Україні необхідних реформ?**
(Не більше п'яти відповідей.)

| Варіант відповіді | Період | Травень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|--|--------|-----------------|-----------------|
| Президент Петро Порошенко, % | | 24,1 | |
| Президент Володимир Зеленський, % | | | 65,6 |
| Більшість у Верховній Раді (2014–2019), % | | 9,5 | |
| Новообрана Верховна Рада, % | | | 43,4 |
| Уряд (2014–2019), % | | 31,4 | |
| Майбутній уряд, % | | | 35,5 |
| Громадські організації, волонтери, % | | 24,7 | 8,7 |
| Населення, % | | 24,9 | 17,4 |
| Країни Заходу, % | | 24,7 | 5,9 |
| Влада на місцях, % | | 10,7 | 12,0 |
| Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, % | | 24,2 | 2,5 |
| Вчені, % | | 15,2 | 2,1 |
| Олігархи, % | | 6,4 | 0,7 |
| Бюрократія, чиновники, % | | 3,0 | 0,4 |
| Правоохоронні органи (прокуратура, суди, поліція), % | | 2,9 | 2,7 |
| Росія, % | | 0,6 | 0,3 |
| Інші, % | | 1,4 | 1,1 |
| Важко сказати, % | | 14,9 | 10,7 |

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/100-dniv-pislya-prezidentskikh-vivoriv-otsinkita-ochikuvannya-gromadyan>

Таблиця 1.9. **Чим, на Вашу думку, повинні займатися в першу чергу громадські організації?** (Кількість відповідей не обмежувалася.)

| Варіант відповіді \ Період | Травень 2013 р. | Травень 2018 р. | Серпень 2019 р. |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|
| Контролювати діяльність влади, % | 45,5 | 55,1 | 38,1 |
| Надавати людям юридичну та іншу допомогу в обстоюванні своїх прав, % | 49,7 | 44,7 | 38,4 |
| Захищати соціально уразливі соціальні групи (інвалідів, багатодітні сім'ї та ін.), % | 57,4 | 56,7 | 52,0 |
| Організовувати культурне дозвілля людей, % | 24,6 | 21,6 | 17,9 |
| Боротися з незаконними забудовами, % | 21,5 | 23,0 | 14,9 |
| Проводити незалежні аналітичні дослідження та пропонувати способи вирішення соціальних проблем, % | 24,2 | 26,7 | 23,1 |
| Об'єднувати людей зі спільними інтересами, % | 26,3 | 34,1 | 26,0 |
| Організовувати акції протесту, якщо рішення влади завдаватимуть шкоди, % | 21,4 | 21,7 | 14,1 |
| Допомагати військовим та волонтерам у збройному конфлікті на Донбасі, % | –* | 30,9 | 27,3 |
| Допомагати переселенцям, % | –* | 16,2 | 19,8 |
| Інше, % | 0,5 | 0,5 | 0,2 |
| Вважаю, що діяльність таких організацій взагалі не потрібна, % | 4,2 | 4,3 | 1,8 |
| Важко сказати, % | 7,9 | 7,4 | 12,0 |

Примітка.

–* Цих варіантів в опитуванні 2013 р. не було.

Джерело: URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan>

Водночас те саме завдання постало і перед оновленою владою. Було би великою помилкою не залучити до процесів здійснення необхідних реформ найбільш активну й енергійну частину суспільства. Частково це завдання вже вирішується. Як приклад можна навести сформований Кабінетом Міністрів склад конкурсної комісії, яка обиратиме нового голову Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), куди входять троє представників відомих громадських антикорупційних організацій та троє міжнародних експертів. Очевидно, що так комісія буде незалежною від різних впливів, а її рішення користуватимуться довірою громадян.

Сьогодні йдуть активні пошуки форм, методів і можливостей взаємодії і співпраці громадянського суспільства та органів влади. Що буде з Радою національної єдності, сформованою при колишньому президенті, яка досі формально продовжує існувати? Вона буде розпущена? Оновлена? Сформована заново? Чи буде вона мати якісь повноваження, яких не мала попередня? Такі само запитання виникають і стосовно Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства. Очевидно, що ця інституція вкрай потрібна. Але в якій формі? З якими функціями? У якому складі?

Що буде з громадськими радами при міністерствах, відомствах та органах місцевого самоврядування? Очевидно, що в більшості випадків вони лише імітують вплив громади на владу. Потрібні інші механізми для їх формування та діяльності.

Нині відбувається активний пошук громадянським суспільством власних місця та ролі в процесах суспільних перетворень, форм взаємодії з владою. Як вдалий приклад публічного діалогу громадянського суспільства і влади можна навести «Форум Єдності», що відбувся 30 жовтня 2019 р. в м. Маріуполі за участі Президента України Володимира Зеленського, чотирьох міністрів, відомих українських активістів, журналістів, іноземних експертів та ін.

До кінця 2019 р. заплановано ще кілька *важливих подій*, покликаних *виробити механізми співпраці громадянського суспільства та влади*. Зокрема, 19-20 листопада в Києві відбудеться PlatForum, організований Коаліцією «Реанімаційний пакет реформ» (РПР), у якому візьмуть участь 400 лідерів національних та регіональних громадських організацій. Фактично в той же час, а саме 18–21 листопада, у Львові буде проведена «Академія громадської участі», організована Європейським представництвом Ради Європи в Україні і присвячена

виробленню механізмів, форм і методів участі громадян в ухваленні рішень влади. А 5 грудня в Києві пройдётиме Форум розвитку громадянського суспільства – 2019, який збере близько 2000 учасників – лідерів громадських та благодійних організацій, організацій-донорів, журналістів, представників бізнесу та влади.

Отже, можна констатувати, що громадянське суспільство ініціативно шукає свої місце та роль у новій соціальній та політичній реальності. А щоб ці процеси були ефективними, потрібні наукові дослідження взаємовідносин у трикутнику «влада – активне громадянське суспільство (громадські організації, волонтери) – українське суспільство», виявлення тих мотивацій, які могли би стимулювати активність громадян, з одного боку, та потребу влади у співпраці з громадським сектором – з іншого.

Розділ 2

СТАН УКРАЇНСЬКОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Незважаючи на реалізацію 70 % заходів, передбачених Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки¹⁸, та позитивні зрушення в цій сфері протягом 2016–2017 рр., показник Індексу сталості розвитку громадянського суспільства України в 2018 р. погіршився: із 3,2 – у 2017 р. до 3,3 – у 2018 р. Зберігається також негативна тенденція щодо оцінки правового середовища діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС): у 2016 р. цей сегмент отримав 3,4 бала, у 2017 р. – 3,5, у 2018 р. – 3,6 бала. Серед основних причин несприятливих умов правового середовища для ОГС варто відзначити такі: запровадження електронного декларування для антикорупційних громадських об'єднань, спроби народних депутатів запровадити вимоги щодо додаткової фінансової звітності для ОГС та стрімке зростання кількості нападів на громадських активістів.

У 2018 р. набрали чинності зміни до Закону України про запобігання корупції, які встановили обов'язок для членів антикорупційних ОГС подавати майнові електронні декларації на рівні з «особами, уповноваженими на виконання функцій держави»¹⁹. Станом на кінець 2018 р. електронне декларування для активістів не було відмінено, незважаючи на адвокаційні зусилля громадянського суспільства²⁰. Крім того, народні депутати Верховної Ради VIII скликання ініціювали низку законопроектів (№ 6674, № 6675, № 8501), спрямованих на підвищення вимог додаткової фінансової звітності для ОГС. Зокрема, відповідно до норм законопроекту № 8501 ОГС, які отримують більше половини свого фінансування від іноземних донорів,

¹⁸ Відповідно до даних ПРООН.

¹⁹ Зміни до Закону про запобігання корупції прийнято 23 березня 2017 р.

²⁰ Завдяки зусиллям Реанімаційного пакету реформ (РПР) 65 народних депутатів та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернулися до Конституційного Суду України з вимогою визнати електронне декларування для активістів неконституційним.

мають надавати персональну інформацію про членів органів управління, працівників та контрагентів ОГС. Крім того, президент П. Порошенко та частина народних депутатів висловлювали необхідність прийняття закону про «іноземних агентів».

Однак найбільшу небезпеку для громадянського суспільства становлять масові переслідування громадських активістів та гальмування розслідування злочинів проти них. Лише протягом 2018 р. понад п'ятдесят активістів, переважно в регіонах, зазнали фізичних нападів, жоден з яких не було належним чином розслідувано.

Водночас у 2018 р. посилюється тиск на громадянське суспільство. Зокрема, Служба безпеки України звинувачувала ОГС, які працюють у Криму та на Сході України, у фінансуванні тероризму. Протягом 2018 р. 108 ОГС, переважно тих, які надають допомогу на окупованих територіях, стали суб'єктами кримінального переслідування. Більше того, триває практика застосування місцевих положень та статті 185¹ Кодексу про адміністративні правопорушення щодо організації мирних зборів для обмеження права на мирні збори.

Також складним залишається процес ліквідації ОГС. Практику надання ознаки неприбутковості ОГС, які здійснюють підприємницьку діяльність, не уніфіковано. Державна підтримка ОГС обмежена лише декількома формами, онлайн-реєстрація для всіх ОГС відсутня. Офіційний запуск послуги з подання в електронній формі документів на проведення державної реєстрації громадського об'єднання зі статусом юридичної особи відбувся вже у 2019 р. Однак відповідно до Плану заходів реалізації Національної стратегії на 2018 рік електронна реєстрація та внесення змін у реєстраційні документи громадських об'єднань та благодійних організацій мали бути запроваджені саме цього року. Хоча реєстрація ОГС є простою та безкоштовною ²¹, ОГС можуть зареєструватись у головних територіальних управліннях юстиції, які розташовані у 25 обласних центрах, або передати документи для реєстрації через Центри надання адміністративних послуг або Центри надання безоплатної вторинної правової допомоги. Відтак практика реєстрації ОГС та надання ознаки неприбутковості відрізняється залежно від регіону. Наприклад, деяким ОГС було відмовлено у реєстрації через неправильне трактування законодавства державними реєстраторами, а також ОГС, які здійснюють під-

²¹ Реєстрація громадської організації триває три дні, а благодійної організації – один день.

приємницьку діяльність, мали труднощі з отриманням ознаки неприбутковості у шести областях²².

Незважаючи на відмови, за 2018 р. відбулося незначне зростання організацій громадянського суспільства. Відповідно до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань станом на 1 січня 2019 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 населення²³.

Війна на сході України та окупація Криму Росією продовжують негативно впливати на діяльність ОГС та розвиток громадянського суспільства на окупованих і прилеглих до зони бойових дій територіях. Так, багато працівників ОГС залишили зону конфлікту та окупації, деякі організації з Донецької та Луганської 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 2018 р. 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»²⁴, завдяки яким було спрощено процедури для державного фінансування ОГС на конкурсній основі та зменшено відсоток співфінансування ОГС із 25 до 15 %.

Доповнення до постанови Уряду України «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів» від 14.02.2018 № 156²⁵ дозволили вперше запустити конкурс проектів для фінансування організацій ветеранів з державного бюджету (до

²² Закарпатська, Вінницька, Харківська, Одеська, Херсонська та Донецька області.

²³ Ці дані не включають ОГС, які зареєстровані в Автономній Республіці Крим або м. Севастополі.

²⁴ Див.: URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF>

²⁵ Див.: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2018-%D0%BF>

цього лише обмежене коло організацій ветеранів із всеукраїнським статусом могли отримувати фінансування з державного бюджету без проведення конкурсу). Також було внесено зміни у Бюджетний кодекс України, які дозволили місцевим організаціям ветеранів отримувати державне фінансування.

Крім того, зміни до Закону України «Про громадські об'єднання»²⁶, прийняті у 2018 р., дозволили організаціям колективного управління, які управляють інтелектуальними та майновими правами певних груп (музиканти та письменники), робити розподіл доходу між своїми членами та робити оплати своїм членами після отримання доходу від інтелектуальних майнових прав.

Проте нерозглянутим залишився законопроект № 8237 щодо податкових пільг для благодійності, який мав забезпечити податкові пільги для благодійної допомоги, спрямованої на медичне лікування.

ОГС і надалі можуть отримати ознаку неприбутковості, яка звільняє їх від сплати 18 % податку на прибуток підприємств від будь-яких надходжень, зокрема від грантів, ендавментів, членських внесків, або підприємницької діяльності, якщо дохід не розподіляється між засновниками. Фізичні особи можуть отримувати до 4 % податкової знижки у зменшення оподаткованого доходу (у вигляді заробітної плати) у випадку надання фінансової підтримки неприбутковим ОГС. Крім того, корпоративні донори також можуть зменшувати базу до оподаткування на суму наданої благодійної допомоги в межах 4 % для великих підприємств та без обмеження – для тих, які мають річний дохід менше ніж 20 млн грн. Також корпоративні донори можуть отримати 8 % у випадку надання підтримки дитячо-юнацьким спортивним школам, центрам олімпійської підготовки, школам вищої спортивної майстерності, центрам фізичної культури і спорту інвалідів, спортивним федераціям з олімпійських видів спорту, які мають ознаку неприбутковості.

Організації громадянського суспільства мають право отримувати фінансування від міжнародних донорів, державного й місцевого бюджетів у формі грантів, від фізичних та юридичних осіб, а також можуть змагатися за урядові контракти та державні закупівлі на місцевому та національному рівнях та здійснювати підприємницьку діяльність.

²⁶ Про громадські об'єднання : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 1. Ст. 1.

Протягом 2018 р. організаційна спроможність ОГС залишилася на рівні 2017 р., але розвиток організації у різних регіонах відрізняється (сильніші ОГС є у Львівській, Дніпропетровській, Харківській та Одеській областях, у той час як ОГС у Закарпатській, Хмельницькій, Волинській, Чернівецькій та Сумській областях є набагато слабшими). До того ж підтримка міжнародних донорів та ресурсних центрів сприяє посиленню організаційної спроможності ОГС.

Відповідно до Індексу сталості розвитку ОГС таке покращення відбулось у 2017 р. Це насамперед замовлено тим, що організації та мережі/коаліції ОГС розуміють важливість організаційного розвитку і часто самостійно його фінансують (наприклад, Мережа місцевого розвитку та Мережа людей, які живуть з ВІЛ, допомагають своїм членам у розвитку стратегій). Багато ОГС також удосконалюють свої системи управління та внутрішній менеджмент, розробили й прийняли політику, процедури та покращили свої внутрішні регулювання. Окрім підтримки міжнародних донорів (Агентство США з міжнародного розвитку (United States Agency for International Development, USAID), Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA), Міжнародний фонд «Відродження» та Корпус Миру (Peace Corps)), які продовжують фінансувати інституційний розвиток ОГС, організації також інвестують власні ресурси для посилення своєї спроможності.

Проте нові організації ветеранів усе ще потребують додаткової підтримки в організаційному розвитку, проектному менеджменті та стратегічному плануванні, про що свідчить той факт, що Міністерство соціальної політики змогло надати у формі грантів лише 13 млн грн з 20 млн грн, виділених для фінансування організацій ветеранів, через низьку якість отриманих пропозицій.

Кадри для ОГС також продовжують залишатися проблемою, оскільки багато співробітників працюють pro bono.

У 2018 р. була запущена платформа для SMS-благодійництва, але лише 5 ОГС почали збирати кошти через цю платформу (Українська біржа благодійності, Міжнародний благодійний фонд «Карітас України», благодійні фонди «Твоя підтримка», «Таблеточки» та «Запораука»).

Іноземні донори продовжують залишатися важливим джерелом фінансування ОГС. У 2018 р. рівень іноземного фінансування порів-

няно з 2017 р. значно зріс. Зокрема, у 2018 р. було зареєстровано 264 нові проекти технічної допомоги за підтримки USAID та Уряду США на суму 953 млн дол. США, що на 50 % більше ніж у 2017 р.²⁷. Відповідно до даних Державної служби статистики, іноземне фінансування залишається на рівні 33 % від загального доходу сектору. Велика частка міжнародної технічної допомоги спрямована на розвиток громад та ОГС, зокрема ОГС на Сході України.

Організації також отримують дохід від членських внесків (10 % від загального задекларованого доходу ОГС), економічної діяльності, через соціальні підприємства, зареєстровані як неприбуткові організації (15 % від загального доходу ОГС), а також продають свої послуги бізнесу. Соціальне підприємництво продовжує розвиватися, а понад 40 соціальних підприємств стали успішними у 2018 р. (порівняно з десятьма у 2017 р.). ОГС також беруть участь у державних закупівлях через ProZorro. За даними Державної служби статистики, бізнесові інвестиції становлять близько 15 % загального доходу ОГС. Але, незважаючи на постійні спроби вдосконалити фінансовий менеджмент, він усе ще залишається найслабшою ланкою у управлінні ОГС.

Попри позитивні зміни у 2018 р. фінансова життєздатність залишається найгіршою серед усіх сфер діяльності ОГС. Хоча, як свідчать дані Державної служби статистики, ОГС поступово збільшують свої доходи. Наприклад, у 2017 р., 25 988 громадських об'єднань задекларували дохід на суму 7001,8 млн грн порівняно з 6731,4 млн грн, що були отримані 23 237 громадськими об'єднаннями в 2016 р. У 2018 р. Міністерство соціальної політики, Міністерство молоді та спорту і Міністерство культури разом виділили 353 млн грн для фінансування організацій осіб з інвалідністю та ветеранів, молодіжних та дитячих, спортивних, творчих спілок, а також організацій націоналістичного та патріотичного спрямування (у 1,7 раза більше порівняно з 2017 та 2016 рр.).

Слід зазначити, що лише невеликий відсоток державних коштів надається на конкурсній основі. Зокрема, у 2018 р. Український культурний фонд уперше підтримав на конкурсній основі 298 проектів ОГС з бюджетом 148 770 грн кожен, а Міністерство соціальної політики виділило 20 млн грн для фінансування на конкурсній основі

²⁷ За даними офіційного порталу координації міжнародної допомоги (див.: URL: <http://proaid.gov.ua/>).

проектів організацій ветеранів (та через слабкість проектів було надано лише 13 млн грн). Водночас це ж міністерство надає фінансування з державного бюджету в розмірі 80 млн грн без конкурсних процедур для 22 всеукраїнських організацій осіб з інвалідністю, не допускаючи до нього інші ОГС. Крім того, відсутня фінансова підтримка з державного та місцевих бюджетів ²⁸ низки організацій із захисту тварин, екологічних, правозахисних та інших ОГС.

У 2018 р., вперше за багато років, погіршилася оцінка адвокації ОГС, і це незважаючи на те, що організації громадянського суспільства намагаються впливати на рішення Уряду та Парламенту України. Про погіршення адвокації свідчить те, що протягом року декілька законопроектів, ініційованих громадянським суспільством, було відхилено або не розглянуто. Так, відхилені законопроекти щодо поводження з тваринами та про паски безпеки, законопроект про публічні консультації було повернуто народними депутатами на доопрацювання. Не відбулося розгляду законопроекту № 7372 щодо покращення реєстрації ОГС та законопроекту № 8237 щодо податкових пільг для благодійної допомоги. Окрім того, звернення ОГС до народних депутатів і Конституційного Суду України (через Уповноваженого Верховної ради України з прав людини) щодо неконституційності електронних декларацій для антикорупційних активістів на кінець 2018 р. так і не розглядалося.

Серед адвокаційних успіхів 2018 р. слід відзначити такі: прийняття Закону «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII; зміни до Бюджетного кодексу, які надали право місцевим організаціям ветеранів та особам з інвалідністю отримувати державне фінансування; покращення регулювання державного фінансування ОГС на конкурсній основі; передача Міністерством охорони здоров'я закупівлі всіх медичних препаратів міжнародним організаціям здоров'я (Дитячий фонд ПРООН (ЮНІСЕФ), ПРООН, Crown Agents). Важливу роль у процесі формування державної політики відіграли партнери Програми «Долучайся!», які змогли зупинити прийняття чотирьох потенційно негативних законодавчих актів та розгляд інших п'яти законопроектів, які у разі їх прийняття Парламентом погіршили б правові рамки для діяльності антикорупційних органів.

²⁸ Трапляються поодинокі випадки фінансування з місцевих бюджетів ОГС, які займаються екологічними питаннями, але таких випадків мало і вони фрагментарні.

Позитивно впливає на якість адвокаційних кампаній розширення доступу ОГС до юридичних консультацій. Їх проводять центри надання безоплатної вторинної правової допомоги, юристи та ОГС, які надають юридичну підтримку щодо реєстрації та діяльності ОГС, мережа правових клубів «ПРАВОВАТОР»²⁹, WikiLegalAid, які забезпечують доступ до правових актів, рішень судів та зразків процесуальних документів. Разом із тим, адвокатура на місцевому рівні дещо поліпшилася, про що свідчить покращення місцевої демократії у низці міст³⁰. Відповідно до Індексу демократичності міст – 2018, визначеного Українським центром незалежних політичних досліджень (УНЦПД) у рамках Проекту USAID «Громадяни в дії», якість процедур для місцевої демократії збільшилася на 17 % порівняно з 2017 р. У 2018 р. були створені Коаліції для захисту громадянського суспільства та регіональні коаліції РПП. За результатами Секторальної оцінки громадянського суспільства USAID, опублікованої у 2018 р., 50 % українських ОГС повідомили, що вони брали участь у коаліціях. Однак побудова коаліцій переважно відбувається ad hoc, існує недовіра і конкуренція між коаліціями, а також вони не завжди життєздатні. Незважаючи на це, за підтримки донорів ОГС продовжують формувати коаліції для захисту власних інтересів та прав.

У 2018 р. не відбулося значних змін у наданні послуг ОГС та інфраструктурі, яка підтримує сектор ОГС. Такі організації продовжують надавати широкий спектр послуг – це надання допомоги людям, які постраждали від збройного конфлікту, внутрішньо переміщеним особам, ветеранам та особам з інвалідністю, а також навчання, консультування та аналітичні послуги. Через опитування вони оцінюють потреби своїх клієнтів та цільових груп. Переважна більшість ОГС продовжують надавати свої послуги безкоштовно, але поступово зростає кількість ОГС, які продають свої товари та послуги, а також беруть участь у соціальному замовленні та державних закупівлях на національному та місцевому рівнях. Водночас це не є загальнопоширеною практикою. Хоча Міністерство соціальної політики розробило

²⁹ Відділення у Дніпрі, Львові, Харкові, Одесі та Києві для надання безкоштовної правової допомоги та юридичних консультацій (створені в 2018 р.).

³⁰ У містах Запоріжжя, Київ, Краматорськ, Кропивницький та Чернівці – запроваджено публічні консультації; Маріуполь, Кривий Ріг, Біла Церква та Краматорськ – покращено місцеві положення про громадські слухання та місцеві ініціативи, а також оновлено статут територіальних громад; у Маріуполі прийнято Положення про бюджет участі, яким передбачено виділення частини бюджету міста на фінансування громадських проєктів.

стандарти для соціальних послуг, державні інституції потребують навчання, як закуповувати соціальні послуги від ОГС.

В Україні розширюється мережа ресурсних центрів для ОГС та хабів, які підтримуються місцевою владою та міжнародними донорами (Програма сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується USAID, опікується 15 хабами для ОГС, які надають підтримку ініціативним групам на місцевому рівні). Більше того, NGO Forum надає послуги своїм членам, а Міністерство молоді та спорту підтримує молодіжні центри, які надають послуги ОГС. Понад 50 організацій громадянського суспільства надають гранти іншим ОГС за рахунок коштів, залучених від міжнародних донорів з національних та місцевих бюджетів, а також від фізичних та юридичних осіб.

Покращується також і партнерство між ОГС, бізнесом та медіа: зокрема ОГС та медіа почали співпрацювати для захисту активістів та журналістів у відповідь на їх переслідування. Серед успішних прикладів співпраці бізнесу з ОГС варто відзначити партнерство PWC Україна з декількома ОГС, в межах якого ця організація надавала про bono послуги та вдавалася до фандрейзиву для Міжнародної благодійної організації «Благодійний фонд «СОС Дитячі Містечка України».

Незважаючи на недостатню ефективність співпраці з національними органами влади в цілому, необхідно відзначити поліпшення комунікації між деякими міністерствами та ОГС. Наприклад, Міністерство молоді та спорту та ГО «Глобал офіс» підписали Меморандум про взаєморозуміння щодо впровадження проектів зі створення умов для навчання нового покоління. Також Міністерство освіти і науки України співпрацювало з ОГС для розробки проекту закону про протидію булінгу та запуску онлайн-курсу для зниження булінгу в школах. Крім того, покращилися партнерські відносини між ОГС та місцевими органами влади. Наприклад, у 2018 р. Львівська міська рада на конкурсній основі відшкодувала витрати на оренду офісу для двадцяти ОГС, а Вінницька міська рада надала 3 млн грн з міського бюджету для підтримки хабу «Місто змін».

Громадський імідж ОГС залишився на рівні 2017 р. Відповідно до опитування, проведеного в червні 2018 р³¹. Програмою сприяння гро-

³¹ Незадоволення українців роботою чинного уряду зростає, натомість збільшується довіра до громадських активістів. URL: <https://dif.org.ua/article/nezadovolennya-ukraintsiv-robotoyu-chinnogo-uryadu-zrostaє-natomist-zbilshuetsya-dovira-do-gromadskikh-aktivistiv>

мадській активності «Долучайся!», довіра до громадянського суспільства зростає протягом останнього року: 60 % респондентів довіряють волонтерам та 45 % – довіряють громадським організаціям, порівняно з 53 та 40 % у 2017 р. відповідно. У той час як громадськість розглядає ОГС як альтернативу Уряду, багато державних чиновників не сприймають ОГС як продуктивного партнера. Дослідження, проведене Центром Разумкова у червні, засвідчує, що довіра до ОГС залишається сталою: на рівні 43,4 % респондентів, які довіряють громадським об'єднанням, та 65,2 % тих, які довіряють волонтерським організаціям (у 2017 р. довіра до громадських організацій та волонтерських організацій була на рівні 43,6 та 66 % відповідно)³².

Попри зростання рівня довіри участь українських громадян у діяльності ОГС усе ще залишається низькою. За даними дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, проведеного у травні 2018 р., 60 % відсотків респондентів вважають ОГС важливими для своїх міст та сіл, хоча лише 35,5 % респондентів знають, як ОГС працюють у своїх містах та селах³³. Три чверті (76 %) переконані, що держава повинна підтримувати розвиток громадянського суспільства переважно через організації волонтерів та благодійні, надаючи підтримку хворим людям та людям з особливими потребами, одночасно 42 % респондентів висловили готовність спрямовувати частину свого доходу на підтримку ОГС. Більше того, респонденти зазначають, що державна підтримка ОГС повинна бути у формі державного фінансування на конкурсній основі (48 %) та вчасною відповідно до звернень ОГС (48 %) ³⁴.

Організації громадянського суспільства тісно співпрацюють із журналістами та медійними компаніями, завдяки чому мають широке висвітлення в медіа на національному та місцевому рівнях. Зокрема, було запущено декілька телевізійних проектів – «Право на гідність» щодо боротьби з корупцією та «Нові лідери» (ICTV, 24 канал), спрямованих на покращення іміджу громадських активістів. Клуб «Піранья» та мережа комунікаційних менеджерів ОГС провели

³² Довіра громадян України до суспільних інститутів. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamku/sotsiologichni-doslidzhennia/dovira-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-institutiv>

³³ Громадянське суспільство в Україні: виклики і завдання. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-vikliki-i-zavdannya>

³⁴ Там само.

конкурс під назвою «Піранья року» для відзначення найкращих комунікаційників серед ОГС.

Проте все ще існує негативне висвітлення діяльності деяких ОГС та активістів у медіа. Після того як електронне декларування для антикорупційних активістів набрало чинності, були випадки публікування негативних матеріалів щодо Центру протидії корупції, Transparency International Україна, ГО «Центр UA» та інших громадських організацій. У 2018 р. також спостерігалось збільшення кількості атак та кібербулінгу активістів з боку політиків.

Розділ 3

ДИНАМІКА ЗМІНИ ФОРМ І ПРАКТИК ГРОМАДЯНСЬКОЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ В УМОВАХ ЗМІНИ ЕЛЕКТОРАЛЬНОГО ЦИКЛУ

3.1. Сучасні практики громадської активності та самоорганізації

Починаючи з 2015 р., тенденція до поступового зростання загальної кількості офіційно зареєстрованих громадських об'єднань (згідно з даними ЄРДПОУ Державної служби статистики; без урахування тимчасово окупованих районів Донецької і Луганської областей, території АР Крим і м. Севастополя) характеризує сучасний етап політичного транзиту України, тісно пов'язаного з перебігом подій під час проведення в 2019 р. президентської та парламентської виборчих кампаній. Так, динаміку інституалізації громадянської активності у формі структурованих *громадських організацій* характеризують такі дані офіційної статистики: станом на 1 грудня 2015 р. було зареєстровано 69 686 громадських організацій, на 1 грудня 2016 р. – 75 478, на 1 квітня 2017 р. – 77 252, на 1 квітня 2018 р. – 81 598, на 1 травня 2019 р. – 86 015. Маємо констатувати незначне збільшення загальної кількості у ці роки профспілок та об'єднань профспілок, благодійних організацій, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення, спілок об'єднань громадян.

Значний сегмент серед офіційно зареєстрованих об'єднань громадян складають екологічні громадські організації (асоціації). При цьому свої природоохоронні заходи вони реалізують спільно з ініціативними групами та іншими об'єднаннями громадян, діяльність яких пов'язана з вирішенням соціально значущих питань місцевого значення, як-от протидія незаконним забудовам³⁵. Серед масиву еколо-

³⁵ Докладніша інформація про рівень екологічного активізму громадян, успішні практики та проблеми, з якими стикаються екологічні організації та рухи, подана на тематичній сторінці «ProstirTalks» веб-порталу «Громадський простір» (див.: ProstirTalks: чим живе екологічний рух України. 2018. 23 берез. URL: <https://www.prostir.ua/?focus=prostirtalks>

гічних громадських ініціатив та організацій помітною активністю вирізняється український екологічний рух «Let's do it, Ukraine!», який є асоційованим суб'єктом всесвітнього руху «Let's Do It! World». Учасники цього руху щорічно, починаючи з 2015 р., спільно з місцевими органами виконавчої влади (обласними філіями Державної екологічної інспекції) організують весняну Всеукраїнську соціально-екологічну акцію «Зробимо Україну чистою разом!» з прибирання та благоустрою засмічених зелених зон та місць громадського відпочинку.

Припустимося думки, що рівень активності екологічних рухів та організацій в умовах безвідповідальності приватного бізнесу за поводження з відходами, що утворились у процесі виробництва чи споживання тощо, не зменшуватиметься. До того ж сьогодні як урядовими, так управлінськими рішеннями органів місцевого самоврядування передбачено активне залучення громадськості до екологічної оцінки державних та місцевих програм і планів діяльності³⁶. Слід також додати, що за новою процедурою оцінки впливу на довкілля, яку запроваджено в Україні з 18 грудня 2017 р., підприємство, плануючи будівництво з потенційно негативними наслідками для довкілля, змушене заздалегідь оцінити ці наслідки та почути з цього приводу думку громадськості. І хоча пропозиції громадян не зможуть заблокувати проект, проте зможуть вплинути на фінальний висновок стосовно оцінки впливу на довкілля, який міститиме вимоги до діяльності підприємства. У контексті сказаного на увагу й поширення в різних регіонах України заслугове ініціатива Полтавської обласної ради щодо проведення за рахунок коштів обласного та місцевого бюджетів (50 на 50 %) конкурсів екологічних проектів за такими пріоритетними напрямками: поводження з відходами, облаштування «зелених» зон, енергоефективність, екологічні івенти, екологічна освіта.

В Україні упродовж останніх п'яти років спостерігається тенденція до зростання кількості благодійних організацій (*табл. 3.1*).

chym-zhyve-ekolohichnyj-ruh-ukrajiny).

³⁶ Мінприроди роз'яснило, як залучати громадськість до екологічної оцінки державних та місцевих програм і планів. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minpriodirozjasnilo-yak-zaluchati-gromadskist-do-ekologichnoyi-ocinki-derzhavnih-ta-miscevih-program-i-planiv> ; Общественность будет привлекать к экологической оценке государственных и местных программ и планов. 2018. 30 септ. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/179854_obshchestvennost-budut-privlekat-k-ekologicheskoy-otsenke-gosudarstvennykh-i-mestnykh-programm-i-planov

Таблиця 3.1. Динаміка кількості громадських об'єднань в Україні (станом на початок 2015–2019 рр.)

| Недержавні організації \ Період | 01.02.2015 | 01.01.2016 | 01.01.2017 | 01.01.2018 | 01.01.2019 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Громадські організації | 64 526 | 70 321 | 75 988 | 80 461 | 84 608 |
| Профспілки та об'єднання профспілок | 25 853 | 26 321 | 27 070 | 27 601 | 28 026 |
| Благодійні організації | 13 579 | 15 384 | 16 837 | 17 726 | 18 433 |
| Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) | 15 719 | 17 109 | 26 080 | 27 999 | 29 916 |
| Органи самоорганізації населення (ОСН) | 1358 | 1415 | 1497 | 1552 | 1572 |
| Громадські спілки | 526 | 753 | 990 | 1254 * | 1455 |

Примітка.

* У 2018 р. позицію «Громадська спілка» в ЄДРПОУ було замінено на позицію «Спілки об'єднань громадян».

Джерело: побудовано автором за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України.

Це також засвідчують і результати соціологічних досліджень: упродовж 2015–2019 рр. рівень залучення громадян до благодійної діяльності залишається вищим, ніж до подій листопада 2013 – лютого 2014 рр.³⁷ Проте, на думку експертів Українського форуму благодійників, більшість благодійних організацій існують лише «на папері», а весь основний благодійний бюджет України припадає на 500–1000 організацій³⁸.

³⁷ Громадська активність громадян України : опитування 19 лютого 2019 р., проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-aktivnist-gromadyan-ukraini>

³⁸ Пеліванова Н. І. Розвиток благодійності в Україні : аналіз. записки. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/analitichni-materiali/gromadyanske-suspilstvo/rozvitok-blagodiynosti-v-ukraini>

Про масштаби поширення благодійництва в Україні свідчить високий рівень участі громадськості в конкурсі «Благодійна Україна – 2018», проведенням якого опікується Асоціація благодійників України. Так, у 2018–2019 рр. від громадськості надійшло 965 заявок. На участь у попередньому конкурсі було подано 1054 конкурсних заявок³⁹.

Станом на 1 травня 2019 р. загальна кількість офіційно зареєстрованих релігійних організацій в Україні становила 26 132 (для порівняння: на 1 січня 2019 р. – 26 075, на 1 грудня 2018 р. – 26 027). Важливо зазначити, що на ці місяці припадають такі події: утворення Православної Церкви України (ПЦУ), що відбулося в результаті проведення Об'єднавчого собору 15 грудня 2018 р., та надання Вселенським патріархом Варфоломієм у січні 2019 р. Томосу про автокефалію ПЦУ. Водночас станом на 8 травня 2019 р. до Переліку громад, що змінили церковну юрисдикцію з УПЦ МП на ПЦУ, починаючи з 15 грудня 2018 р., внесено 528 місцевих релігійних громад, з яких 53 були перереєстровані офіційно⁴⁰.

Низку суттєвих факторів, які вплинули на кількісні показники громадянської самоорганізації у 2015 р. та наступні роки у контексті повільного зростання різних за спрямуванням громадських об'єднань в Україні, проаналізовано в попередній, 2018 р., аналітичній доповіді «Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку» Національного інституту стратегічних досліджень (НІСД).

На перебіг подій у громадському секторі України наприкінці 2018 р. та в умовах президентської та парламентської виборчих кампаній 2019 р., безумовно, як і в усі попередні роки, вплинув загальний низький рівень залучення громадян до активної громадської діяльності (у 2018 р. не були членами жодного з громадських об'єднань 87 % опитаних громадян, причому частка залучених до активної громадської діяльності в 2013–2018 рр. стабільно становила 8–10 %) ⁴¹. І знову ж таки, як було наголошено у вищезазначеній попередній

³⁹ Понад 900 заявок надійшло на конкурс «Благодійна Україна – 2018». URL: <https://vboabu.org.ua/news/2516.html>

⁴⁰ Див.: URL: <https://uk.wikipedia.org>

⁴¹ Громадянське суспільство в 2018-му: нові виклики, нові завдання / Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова. URL: <http://dif.org.ua/uploads/pdf/13963398165a9eef1b022177.77359526.pdf> ; Громадська активність громадян України : опитування 19 лютого 2019 , проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова.

аналітичній доповіді НІСД, не можна оминати увагою те, що кількісні показники ще не свідчать про дієздатність тієї чи іншої організації та наявність об'єктивних причин щодо необхідності її утворення.

Не втрачає своєї актуальності й практика утворення квазігромадських організацій з метою політичних маніпуляцій громадською думкою. Заслужують на увагу реалізація ГО «Інтерньюз-Україна» за підтримки Центру інформації та документації НАТО в Україні проекту «Викриття зловмисних інформаційних впливів в Україні», проведення за участі представників ЗМІ та недержавних аналітичних центрів тренінгів щодо методів протидії ботам, фейковим новинам та інформаційним «вкиданням» (зокрема, «кремлівського походження»), сумнівним веб-сайтам та групам у соціальних мережах, які намагаються маніпулювати свідомістю громадян.

Водночас тенденція до поступового зростання громадської самоорганізації у формі структурованих організацій (*табл. 3.1*), що мінімізує ризики маргіналізації громадського сектору та втрати ними статусу посередника між різними соціальними групами та органами публічної влади, показово об'єктивує головне функціональне призначення об'єднань громадян (*non-government organizations*) – захист їхніх конституційних прав і свобод, реалізації спільних інтересів (культурних, економічних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних тощо), тим паче в умовах дорожчання життя в усіх сферах (комунальні послуги, продукти харчування, вартість пасажирських перевезень тощо).

Аналіз публікацій у ЗМІ, що присвячені діяльності громадських організацій на місцях, дає підстави визначити позитивну тенденцію – вони стають більш дієвими у вирішенні питань місцевого значення, задоволення потреб та інтересів місцевих мешканців. Зокрема, реалізація громадськими організаціями м. Полтави проекту *Poltava Poem*, первісно орієнтованого на популяризацію української поезії, сьогодні фокусується на залученні потенціалу громадськості до створення мережі молодіжних центрів як культурних осередків на підконтрольній території Донецької і Луганської областей. Формуванню екологічної свідомості мешканців Полтави сприятиме залучення громадських активістів із ГО «Еколтава» (базується в Полтаві, діє по всій Україні; допомагає громадам, де сміття сортується та переробляється) до впровадження у місті системи поводження з відходами, що забруднюють довкілля.

На шостому році збройного конфлікту на сході України не можна оминати увагою волонтерську діяльність, яка стосується різних важливих сфер суспільного життя: організації допомоги армії, надання безоплатних юридичних консультацій, активізації населення у розв'язанні проблем розвитку громад, вирішення екологічних питань⁴².

Про важливість ролі волонтерських організацій для суспільства свідчать і результати соціологічних досліджень, згідно з якими волонтерські організації мають найвищий рівень довіри громадяни України – 67 % опитаних громадян (з них 53,2 % – скоріше довіряють, 13,8 % – повністю довіряють). Для порівняння: Збройним Силам України довіряють 61,6 % (46,4 і 15,2 % відповідно), Церкві – 60,6 % (45,9 і 14,7 % відповідно), добровольчим батальйонам – 57 % опитаних громадян України (45,9 і 11,1 % відповідно)⁴³.

За складної соціально-економічної ситуації громадські та благодійні організації продовжують допомагати органам державної влади у медико-психологічній реабілітації учасників АТО/ООС, а також сприяють у наданні різних видів допомоги: сім'ям загиблих побратимів (багатодітним сім'ям, у яких загинув годувальник), онкохворим дітям та дітям в інтернатах тощо⁴⁴. Не оминають увагою волонтери й тих учасників бойових дій на сході України, які повернулися до своїх сімей, але не можуть їх забезпечувати через травми та численні поранення. До прикладу, усвідомлюючи необхідність співпраці та координації зусиль органів влади та громадськості у вирішенні низки проблем учасників бойових дій та сімей воїнів, загиблих в АТО, громадські організації учасників (інвалідів) АТО та родин загиблих в АТО Одещини підписали Меморандум про взаємодію та координацію, спрямований на комплексне вирішення їхніх проблем, зокрема на надання їм необхідної медичної допомоги, підтримки в соціально-психологічному відновленні. Й дотепер у зоні Операції Об'єднаних сил свою діяльність не припиняють добровольчі медичні об'єд-

⁴² Насичений січень і план на літо. Жителі Херсонщини помічають зміни і намагаються творити їх самотужки. *День*. 2019. № 18–19. 1–2 лют. С. 26.

⁴³ Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України / Фонд Разумкова. 2019. 20 лют. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamku/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-institutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy>

⁴⁴ «Мені дивно, коли мене називають художником». Ветеран батальйону «Айдар» Руслан Кашаюк рятує побратимів від привидів війни мистецтвом / [Ніна Романюк, Волинська обл.]. *Україна молода*. 2019. 4 черв. С. 7.

нання, яким допомагають як українські волонтери та медики, так і українці, які живуть за кордоном.

Триває робота організацій учасників бойових дій на сході України (серед них і ГО «Українське об'єднання учасників бойових дій та волонтерів АТО Луганської області») щодо видання Книги пам'яті земляків, які загинули під час проведення АТО/ООС.

У захисті інтересів та вирішенні проблем учасників АТО/ООС, а також внутрішньо переміщених осіб, організації громадянського суспільства все активніше вдаються до залучення можливостей новітніх інформаційних технологій. Показовим прикладом може послугувати розроблення ГО «Комбатант» та забезпечення цим громадським об'єднанням за підтримки Посольства США в Україні функціонування недержавного інтернет-порталу (Veteran hub), орієнтованого на підтримку цих соціальних груп.

Важливим напрямом громадської самоорганізації, а також діяльності волонтерських, благодійних, правозахисних організацій та рухів, є надання допомоги ВПО, які були змушені залишити попередні місця проживання внаслідок окупації Криму та втрати Україною контролю над окремими районами Донецької та Луганської областей, та населенню, що мешкає в зоні проведення ООС⁴⁵. Відразу ж зазначимо, що захистом прав та вирішенням проблем ВПО, питаннями їхньої інтеграції у місцевих громадах опікуються громадські експерти ГО «Громадський холдинг «Група впливу», Громадська ініціатива «Восток SOS», Центр надання інформації про права людини, Благодійний фонд «Право на захист» та інші громадські об'єднання, які реалізують Програму «Радник з питань внутрішньо переміщених осіб». Мережами з надання ВПО безоплатної правової допомоги опікуються БФ «Право на захист», ГО «Правозахисна Група «СІЧ» (входить до складу Правозахисної асоціації Української Гельсінської спілки з прав людини), БФ «Горіння», ГО «Агенція демократичного розвитку Донбасу», Міжнародний благодійний фонд «Caritas Ukraine» та ін.

⁴⁵ Корнієвський О. А. Діяльність громадських об'єднань України з вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. Серія: Історичні науки*. 2019. Т. 30 (69). № 2. С. 23–29. (У статті міститься аналіз досліджень і публікацій з цієї теми, розміщених на шпальтах газет і журналів, в інтернет-виданнях та соціальних мережах.)

Допомогу у працевлаштуванні вимушених переселенців здійснюють ГО «Крим SOS», ГО «Донбас SOS», Міжнародний благодійний фонд «Карітас України», ВМГО «Молодіжний центр працевлаштування», БФ «Право на захист», ГО «Центр зайнятості Вільних людей» та ін.

До розв'язання проблем ВПО в Україні активно долучилися міжнародні організації (Програма розвитку ООН, МОМ, ЄС, ЄБРР, Данська Рада у справах біженців, «Mercy Corps» та інші, їхні партнерські громадські організації в Україні), національні уряди Німеччини, Швейцарії, Швеції, США та інших держав. Показовими є результати дослідження «НДО у зовнішньому середовищі: організаційні проблеми та можливості розвитку», проведеного у березні-квітні 2018 р. «Громадським холдингом «Група впливу» спільно з Європейською дослідницькою асоціацією, згідно з якими 78 % опитаних (представників недержавних організацій, органів місцевого самоврядування, громадських рад при обласних державних адміністраціях, медіа, експертів з донорських організацій) відзначили, що діяльності недержавних організацій у першу чергу сприяють міжнародні донорські організації (на інші НДО, які сприяють їхній діяльності, вказали 43 % опитаних, друзів і родичів – 24 %, малий та середній бізнес – 20 %, місцеву владу – 20 %, державну владу – 5 %) ⁴⁶.

У попередніх аналітичних доповідях НІСД про стан розвитку громадянського суспільства в Україні (2017, 2018 років) було акцентовано увагу на тому, що після значного підйому волонтерського руху в перші роки збройного конфлікту на сході України, неоголошеної гібридної війни проти нашої країни, показник залучення громадян до волонтерської діяльності, «незважаючи на втому та професійне вигорання волонтерів», залишався достатньо стабільним. Більш-менш стабільною лишалася частка українських громадян, які надавали грошову чи матеріальну допомогу конкретним людям чи організаціям (якщо в 2015 р. на надання такої допомоги вказали 47 % опитаних громадян, то в 2016 р. цей показник становив 42 %, у 2017 р. – 41 %, у 2018 р. – 38,5 %) ⁴⁷.

⁴⁶ Чим живуть українські НДО: організаційні проблеми та можливості розвитку. Звіт за результатами комплексного дослідження. Київ, 2018. URL: <https://www.slideshare.net/dumil/2018-92308400>

⁴⁷ Громадська активність громадян України : опитування 19 лютого 2019, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова.

Відповідно до результатів соціологічного дослідження «Громадська активність громадян України» (19 лютого 2019 р.), у 2018 р. частка тих, хто впродовж року займався волонтерською діяльністю, зростає з 12 до 18 %. Найвищий рівень волонтерства спостерігається серед молодих людей (24 %), на регіональному рівні – у центральних регіонах (22 %) та на Заході України (21 %). Однак, якщо волонтерством в Україні, за висновками громадських експертів, займається приблизно 15 % населення, то в мирний час у США, Великій Британії та Австралії – понад 30 %, у Канаді – 44 %⁴⁸.

У контексті зазначеного вище варто вказати на ту обставину, що невисокий рівень залучення громадян до волонтерської діяльності, з одного боку, спричинений покращенням матеріального забезпечення українських військових⁴⁹, та з іншого – збіднінням переважного числа українських громадян, коли самі волонтери змушені визнати відсутність у них тих можливостей для підтримки український бійців, які були на початку бойових дій на сході України⁵⁰.

3.2. Організації громадянського суспільства у виборчих процесах

На масштаби та спрямування громадської активності, самоорганізації українських громадян, безумовно, вплинули президентська і парламентська виборчі кампанії 2019 р., проведення місцевих виборів 29 квітня і 30 червня⁵¹.

⁴⁸ Віхров Максим. Між революцією та популізмом. *Український тиждень*. 2017. № 42. 20–26 жовт. С. 40.

⁴⁹ Богомолец О. Чи потрібні волонтери армії? *Українська правда*. 2018. 4 лют. URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bogomolec/5a76c44a35b84/>; Волонтери більше не потрібні – Полторак у США / YouTube. 2018. 3 лют. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=qO2KpHe9sTg>

⁵⁰ Мужня «Фея». Волонтерка з Горішних Плавнів не втомлюється доправляти допомогу нашим бійцям на передову з 2014 року / [Галина Ярошенко, Полтавська область]. *Україна молода*. 2019. 7–8 червня. С. 5.

⁵¹ ЦВК України на місцевих виборах 30 червня 2019 р. дозволила мати офіційних спостерігачів під час перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів, додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад, проміжних виборів депутатів сільських, селищних рад, повторних виборів депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних голів, перших виборів старост сіл, селищ тільки Всеукраїнській громадській організації «Комітет виборців України». Участь громадських організацій «Атлантична рада», «Демократична група впливу», «Демократична платформа», «Європейська платформа», «Зміни.Ти», «Інститут дослідження виборів», «Інститут політичних досліджень», «Український інформа-

Серед форм та практик участі української громадськості в усі попередні передвиборчі кампанії України насамперед виокремимо спостереження громадських організацій за виборчим процесом. Наявність у статуті громадської організації саме такого напрямку діяльності є однією з вимог до громадських організацій, які хочуть мати своїх офіційних спостерігачів на виборах (ч. 2 ст. 69 Закону України «Про вибори Президента України» від 05 березня 1999 р. № 474-XIV). Верховною Радою України 13 березня 2014 р. був прийнятий Закон України № 879-VII «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» та деяких інших законодавчих актів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу», згідно з яким суб'єктом виборчого процесу визначено офіційного спостерігача від громадської організації.

Загалом Центральна виборча комісія України (ЦВК України) надала дозвіл мати своїх спостерігачів на виборах Президента України 2019 р. спостерігачами від ОБСЄ (близько 850 осіб), міжнародними неурядовими організаціями – EPDE (Європейська платформа спостереження за виборами), ENEMO (Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами), NDI (Національний демократичний інститут), IRI (Міжнародний республіканський інститут), а також 139 громадським організаціям України зі 152, які з 31 грудня 2018 р. до 29 січня 2019 р. звернулися до ЦВК України з клопотанням щодо надання цього дозволу. До забезпечення публічності, відкритості та демократичності, дотримання законності усіма суб'єктами президентських виборів 2019 р. активно залучилися всеукраїнські громадські організації – ВГО «Комітет виборців України»⁵² та Громадська мережа «ОПОРА», Громадський рух «ЧЕСНО», що мають довготривалий досвід з громадського спостереження за виборчим процесом. У зв'язку з цим науковці – дослідники цієї проблематики підкреслюють низку особливостей стосовно участі громадських організацій

ційно-ресурсний центр», «Центр впливу», «Центр розвитку демократії» була обмежена наданням їм статусу офіційних спостерігачів на перших виборах депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів на території Київської області.

⁵² Ключовими напрямками діяльності регіональних осередків ВГО «Комітет виборців України» є такі: інформування громадськості про хід виборчого процесу, привернення уваги виборчих комісій, влади та громадськості до найгостріших проблем, пов'язаних з виборчим процесом; проведення тренінгів для членів виборчих комісій, кампаній з правової освіти виборців, надання безкоштовної юридичної допомоги виборцям.

у виборчих процесах: правозахисна діяльність щодо консультування виборців та захисту їхніх виборчих прав; просвітницька робота через правову та організаційну підготовку спостерігачів і членів виборчих комісій; інформаційні акції, які інформували та мобілізували виборців щодо різних аспектів виборчої кампанії; моніторингова діяльність та спостереження за дотриманням демократичних виборчих процедур, проведення соціологічних досліджень, екзит-полів⁵³.

Згідно із принципами публічності, відкритості та демократичності, дотримання законності всіма суб'єктами діяльності вищезазначених та інших громадських об'єднань характеризується низкою креативних підходів щодо реалізації їхніх статутних цілей.

Наприклад, у період, що передував президентським виборам 2019 р., громадські експерти «ОПОРИ» організували в кожному регіоні України тренінги для майже 3 тис. працівників патрульної поліції та слідчих Національної поліції України з метою допомогти правоохоронцям зрозуміти, як правильно реагувати на типові порушення під час виборчого процесу, ідентифікувати ключові адміністративні та кримінальні правопорушення⁵⁴. Подібні тренінги громадські експерти «ОПОРИ» провели з особовим складом Національної поліції України напередодні парламентських виборів 2019 р. Громадські експерти Громадського руху «ЧЕСНО» організували спостереження за ходом президентських виборів 2019 р. у режимі онлайн-марафону (з 8:00 31 березня до 11:00 1 квітня) на веб-сайті [chesno.org \(https://www.chesno.org/post/995/\)](https://www.chesno.org/post/995/) під назвою «Онлайн-марафон #ДеньВиборів», який дублювався на сторінці цього ж громадського об'єднання у Facebook за хештегом #ДеньВиборів. Моніторингом були охоплені міста Вінниця, Житомир, Тернопіль, Луцьк, Харків, Івано-Франківськ, Полтава, Дніпро і Запоріжжя та інші населені пункти України⁵⁵. Загальнонаціональна волонтерська кампанія, яку ініціювали політична партія «Республіка» та низка загальнонаціональних і міс-

⁵³ Ярош Я. Б. Специфіка співпраці політичних партій і громадських організацій у політичних процесах України. URL: <http://politologia-rdgu.lv.ua/images/pan14/165.pdf>

⁵⁴ Ромашкіна Олена. Непокаране зло повертається під час кожної нової кампанії. *Голос України*. 2019. № 37. 23 лют. С. 2.

⁵⁵ Докладна інформація про результати спостереження експертами Громадського руху «ЧЕСНО» на президентських виборах 2019 р. міститься у «Третьюму звіті за результатами спостереження на виборах Президента України'19 (березень)» та «Звіті за результатами спостереження на повторному голосуванні з виборів Президента України'19 (квітень)», розміщених на вищезазначеному офіційному веб-сайті [chesno.org](https://www.chesno.org).

цевих громадських об'єднань (ГО «Соціальний рух», громадянська платформа «Старт» та ін.), стартувала 19 березня 2019 р. Зазначені об'єднання організували спостереження та громадський контроль за президентськими виборами у 199 виборчих округах і створили з цією метою веб-сайт «Громадянська кампанія захисту прав на вибір» (<http://control.vybory.respublica.ua/>).

Важливо відзначити, що у передвиборчий період громадські, зокрема правозахисні, організації долучилися до правопросвітницької кампанії «Я маю право голосу!». Головною метою кампанії стало сприяння реалізації та захисту виборчих прав громадян України під час президентських та парламентських виборів 2019 р. та надання безоплатної правової допомоги в рамках реалізації загальнонаціонального проекту «Я маю право!». Суб'єкти вищезазначеної правопросвітницької кампанії зосередили свої зусилля в основному на таких двох напрямках: 1) проведення «адресних» правопросвітницьких заходів для різних категорій виборців: молоді, яка голосує вперше; людей з обмеженими можливостями; внутрішньо переміщених осіб; військово-вослужбовців; інших соціальних груп; 2) виготовлення та розповсюдження інформаційних матеріалів про виборчі права громадян.

Посилення активності під час проведення президентських, парламентських і місцевих виборів 2019 р. спостерігалось серед громадських організацій, орієнтованих на захист інтересів та задоволення потреб ВПО, утворення за їхньої ініціативи коаліцій (асоціацій) громадських організацій внутрішньо переміщених осіб із зони проведення Операції Об'єднаних сил (ООС) і Криму, які об'єдналися для досягнення спільних цілей (Програма «Радник з питань ВПО», ГО «Громадський холдинг «Група впливу», Громадська ініціатива «Восток SOS» та ін.).

Проводилася діяльність щодо процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси виборця, яка дозволяє внутрішньо переміщеним особам брати участь у виборах за місцем їхнього фактичного проживання у приймаючих громадах ⁵⁶, адвокаційна

⁵⁶ Така процедура дозволяє всередині країни всім мобільним категоріям населення досить легко змінювати місце голосування і брати участь у президентських та парламентських виборах (за виключенням одномандатних округів). Процедура тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси унормовується Постановою ЦВК України «Про забезпечення тимчасової зміни голосування виборця без зміни його виборчої адреси» від 13 вересня 2012 р. № 893 (зі змінами). URL: https://www.drv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=204

кампанія ГО «Громадський холдинг «Група впливу». Системну консультаційну підтримку ВПО надавали учасники Програми «Радник з питань ВПО»⁵⁷. Це розгалужена по всій Україні система радників – 25 осіб, котрі працюють як у регіонах, так і при органах центральної виконавчої влади (Міністерство соціальної політики України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій України, Міністерство інформаційної політики України). У рамках реалізації цієї Програми постійно тривають інформаційні кампанії, спрямовані на покращення доступу жителів тимчасово окупованих територій Криму і Донбасу до адміністративних, освітніх послуг тощо. Також організуються: просвітницькі кампанії для мешканців тимчасово окупованих територій Донбасу з питань отримання вищої та професійної освіти, свідоцтва про народження дитини, паспортів (громадянина України та закордонного), процедури перетину адміністративної межі з Кримом; адвокаційні кампанії і тренінги з питань інтеграції ВПО до приймаючих громад. Крім того, громадські експерти, які реалізують Програму «Радник з питань ВПО», у цей період не залишали поза своєю увагою питання виплати або ж повернення недоотриманих пенсій, для вирішення яких були організовані адвокати-кампанії та інші правозахисні дії⁵⁸.

Серед громадських ініціатив та креативних дій громадських об'єднань, які сприяли організації та проведенню чесних і прозорих виборів, забезпеченню можливості для громадян зробити усвідомлений вибір, також відзначимо проведення Коаліцією громадських організацій, до якої увійшли «Комісія журналістської етики», «Платформа прав людини», «Український інститут медіа та комунікації» і «StopFake», моніторингу висвітлення у засобах масової інформації президентської виборчої кампанії 2019 р. (моніторингом було охоплено 10 телеканалів і 8 онлайн-видань; в основному громадські експерти аналізували випуски новин, політичні програми і дебати). Напередодні другого туру президентських виборів Коаліцією громадських організацій «Реанімаційний пакет реформ» закликала кандидатів у Президенти України взяти участь у публічних дебатах на Суспільному мовнику, оприлюднивши у ЗМІ заяву відповідного змісту.

⁵⁷ Наші проекти / веб-сторінка «Радник з питань ВПО». URL: <http://radnyk.org/category/nashi-proekty/>

⁵⁸ Воронцов Павло. Пенсія для переселенця: вона є, але за неї треба поборотися. [Луганська область]. *Голос України*. 2019. № 24. 6 лют. С. 1, 4.

До зазначеного слід додати, що на основі аналізу складу Верховної Ради VIII скликання Громадський рух «ЧЕСНО» сформував та 10 червня 2019 р. оприлюднив у ЗМІ перелік критеріїв, за якими аналізуватиме списки кандидатів до депутатського корпусу Верховної Ради України XIX скликання. Крім того, у подальші дні червня 2019 р. було оголошено про об'єднання 17 українських громадських організацій України, які висунули спільні вимоги до політичних партій – суб'єктів парламентських виборів 2019 р., що знайшли своє відображення у програмному документі «Порядок денний: встановлення справедливості», та закликали інші громадські об'єднання до його підписання.

У контексті зазначеного вище виокремимо низку помітних рис та особливостей участі інститутів та організацій громадянського суспільства у виборчих процесах 2019 р.:

- активне застосування суб'єктами виборчих процесів різних механізмів громадського спостереження за виборчим процесом у контексті забезпечення вільного волевиявлення громадян України, сприяння його відкритості та публічності, запобігання та фіксація правопорушень на виборчих дільницях. Як уже вказувалося, ЦВК України надала дозвіл мати офіційних спостерігачів під час президентських виборів 2019 р. 139 громадським організаціям (*для порівняння*: на позачергових виборах Президента України в 2014 р. такий дозвіл отримали 10 громадських організацій). Під час позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 р. ЦВК України було надано дозвіл мати офіційних спостерігачів 163 громадським організаціям (*для порівняння*: на виборах до Парламенту України в 2014 р. дозвіл отримали 37 громадських організацій). Втім не можна оминати увагою той факт, що у 85 зі 139 громадських організацій відсутній досвід спостереження за виборами в Україні⁵⁹;

⁵⁹ Лорян Роберт. За крок до фейку: громадське спостереження за виборами Президента України. URL: https://opora.ua.org/article/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/fake_observers ; про дієвість громадського спостереження під час проведення виборів в об'єднані територіальні громади 29 квітня 2019 р. свідчать зафіксовані учасниками громадського руху «Під контролем» численні порушення представниками політичних партій виборчого законодавства, зафіксовані в 13 областях України (*див.*: Рух «Під контролем» заявив про факти підкupu виборців перед виборами до об'єднаних територіальних громад в Україні 29 квітня. URL: <https://gordonua.com/ukr/news/politics/ruh-pid-kontrolem-zajavilo-pro-fakti-pidkupu-vibortsiv-pered-viborami-v-ob-jednani-teritorialni-gromadi-v-ukrajini-29-kvitnja-243737.html>).

- порівняно з попередніми виборчими кампаніями суб'єкти президентської та парламентської виборчих кампаній 2019 р. набагато активніше залучали у передвиборчий період волонтерів, журналістів, блогерів соціальних мереж; представники цих соціальних груп помітніше, ніж під час минулих виборчих кампаній, представлені у виборчих списках політичних партій⁶⁰;
- вищий, порівняно з попередніми виборами, рівень залучення громадських активістів (керівників та активу громадських об'єднань, волонтерів, блогерів, учасників АТО/ООС), представників ЗМІ до виборчих списків політичних партій;
- активізація у передвиборчий період «припартійних» громадських організацій та благодійних фондів⁶¹;
- у виборах 2019 р. громадські (правозахисні, антикорупційні, волонтерські організації, а також організації, головною метою діяльності яких є здійснення незалежного громадського моніторингу виборчих процесів, участь у виборчому процесі через своїх спостерігачів) активно вдавалися до публічних звернень, заяв до кандидатів у Президенти України, новообраного Президента України В. Зеленського, Верховної Ради України VIII скликання, правоохоронних органів⁶².

⁶⁰ Під час президентської кампанії «Зе Команда» працювала із майже 600 тис. волонтерів (див.: Сміян Надія. У Зеленського кандидатів у народні депутати вибиратимуть із 600 тисяч волонтерів. *Голос України*. 2019. № 98. 28 трав. С. 3).

⁶¹ За результатами проведеного громадським експертом Р. Лоряном аналізу оприлюдненого у ЗМІ переліку ГО, яким ЦВК України надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на президентських виборах 2019 р., із 139 ГО більше 30 громадських організацій напряму були пов'язані з кандидатами на пост Президента України; також вдалось ідентифікувати зв'язок 55 громадських організацій з кандидатами у Президенти України та політичними партіями. Автор пише про те, що велика кількість зареєстрованих ЦВК України громадських організацій одночасно з рекордною кількістю кандидатів у Президенти України створювала «низку можливих адміністративних загроз під час виборчого процесу та безпосередньо дня голосування. Водночас численні зв'язки громадських організацій з кандидатами та політичними партіями... дискредитують інструмент громадського непартійного спостереження, все більше прирівнюючи його до партійного спостереження» (див.: Лорян Роберт. За крок до фейку: громадське спостереження за виборами Президента України.).

⁶² Широкого резонанса в суспільстві набула заява ГО «Центр UA» та Громадського руху «ЧЕСНО», у якій «закликали парламентарів не ставати співучасниками змови та не голосувати за пропонувані Президентом Володимиром Зеленським зміни до закону про вибори народних депутатів [перехід на пропорційну виборчу систему із закритими списками, зниження прохідного виборчого бар'єру та впровадження імперативного мандата]» (див.: Активісти звернулися до нардепів: Не ставайте співучасниками змови. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/22/7215763/> ; Звернення проєвропейських громадських платформ [Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна –

- популістська риторика, яка супроводжувала виступи суб'єктів виборчих процесів 2019 р., високий рівень недовіри громадян України до владних інститутів, що фіксували результати опитування соціологічних досліджень упродовж останніх років, та інші тривожні тенденції, актуалізували реалізацію громадських фактчекінгових проєктів, спрямованих, зокрема, на протидію фейкам (псевдоновинам, дезінформації, неправдивій інформації у публічних заявах політиків, засобах масової комунікації)⁶³.

Упродовж кількох попередніх років серед широких верств суспільства відчувалося суспільне розчарування від темпу та характеру реформ попри високі суспільні очікування.

Справжньою причетою суспільного розвитку до початку виборчих кампаній 2019 р. було розчарування широких верств громадськості у демократичних інститутах і особистісній політичній участі загалом. Причому в Україні спостерігалася не лише загальна криза демократії, а й певна зневіра у перспективах утвердження соціально-правової держави, закріплення масового сприйняття України як «failed state», чому сприяли публічні висловлення низки українських ЗМІ та лідерів громадської думки.

Склалася парадоксальна ситуація: громадяни України й дотепер покладаються на державну владу у багатьох проблемах, вирішення яких є прерогативою організованої громадськості, але водночас не

ЄС, Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства] до політичних партій напередодні виборів до Верховної Ради України. URL: <http://eap-csf.org.ua/zvernennya-proyevropeyskih-gromadskih-platform-do-politichnih-partiy-naperedodni-vivoriv-do-verhovnoyi-radi-ukrayini/>.

⁶³ Більш ґрунтовно робота фактчекінгових проєктів в Україні на прикладі громадських проєктів StopFake і VoxCheck аналізується Ю. Козир та А. Єніною у монографії «Механізми впливу громадянського суспільства на євроінтеграційні процеси в Україні» (Суми, 2017. С. 177–193). При цьому ГО VoxUkraine та фактчекінговий проєкт VoxCheck (<https://biggggidea.com/project/voxccheck/>) створили першу в Україні онлайн-базу висловлювань політиків «Антологія брехні» на веб-сайті <https://nepravda.org/#/>. Під час проведення президентської виборчої кампанії 2019 р. низка ОГС України реалізовували спільний фактчекінговий проєкт #ВибориБезБрехні), який мав допомогти виборцю зрозуміти, хто з кандидатів говорить те, що не відповідає дійсності, а хто – маніпулює фактами. Згідно зі щорічним аудитом Reporter's Lab до першої четвірки фактчекінгових проєктів входить аналітичний портал «Слово і Діло» – перший фактчек-ЗМІ в Україні. Унікальна база даних політиків та партій (про «кнопкодавів», прогульників та фігурантів антикорупційних розслідувань, «гречкосіїв», а також про історію створення основних донорів та результати роботи партій) створена громадським рухом «ЧЕСНО» (<https://www.chesno.org/polithub/>). Не менш унікальна база даних представників правлячого класу в Україні представлена на веб-сайті «Поліграф. Україна проти корупції» (<https://polygraf.net/>).

виявляють масового бажання брати участь у суспільно-політичному житті та впливати на діяльність владних інституцій, принаймні поза рамками свого волевиявлення на виборах.

Утім такі реалії аж ніяк не варто пояснювати виключно зовнішніми щодо українського громадського сектору обставинами. Багато в чому він виявився заручником власних недоліків, які так і не вдалося подолати в часи найбільшого піднесення громадської активності та самоорганізації. Значна частина вітчизняних ОГС сьогодні критично залежні від іноземного фінансування. Це зумовлює переважання штучного, далекого від реальних потреб українського суспільства «порядку денного» громадської активності. Приміром, закордонні донори досі виділяють величезні кошти на проекти із забезпечення гендерної рівності, формування етнорасової толерантності, з питань ювенальної юстиції, захисту тварин тощо. За такої ситуації громадські активісти змушені обслуговувати зарубіжні гуманітарні пріоритети.

Що ж до взаємодії з державними органами, то українські ОГС попри всю формальну активність так і не змогли перетворити «низовий» державницький імпульс Євромайдану та наступних за ним подій на стале незаполітизоване середовище, здатне бути дієвим партнером політичної влади. Натомість чимало ОГС, як і раніше, залишилися розмінною монетою в політичних іграх. Громадським сектором не було висунуто консолідованої програми подальших політичних перетворень для країни, як і не було сформовано дієвих механізмів постійного громадського контролю за діяльністю органів влади.

Відтак в умовах політичного транзиту – зміни владної команди – українське громадянське суспільство, а надто формат його відносин із державою, потребують якісного та комплексного «перезавантаження». Перше «вікно можливостей» для цього створили підсумки президентських виборів 2019 р. Вони довели значущість політичної волі громадян, безперспективність ігнорування владою реальних суспільних настроїв, здатність України до цивілізованого транзиту влади та, що найголовніше, готовність організованої громадськості відстоювати політичні здобутки попередніх років. З точки зору відомого українського ученого-соціолога Є. Головахи, весною 2019 р. відбувся своєрідний «електоральний Майдан» на шляху України до цивілізованого світу, «спроба змінити систему і політичну еліту»⁶⁴.

⁶⁴ Євген Головаха: Феномен Зеленського – своєрідний «електоральний Майдан» / [інтерв'ю : Євген Руденко, Єльдар Сарахман]. *Українська правда*. 2019. 18 квіт. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/04/18/7212520/>

Поряд із новими можливостями для розвитку ОГС та державно-громадської взаємодії, президентські та парламентські вибори 2019 р. окреслили й низку ризиків у цій сфері: незрілість та патерналізм частини українського суспільства, що виявились у невиправдано завищених очікуваннях від зміни влади; небезпеку надмірної «віртуалізації» суспільної комунікації; відносну ефективність медіа-маніпуляцій тощо. Все це може провокувати спокусу повернення до суто імітаційних практик взаємодії між владою та громадськістю, додаткові ресурси для чого створюють новітні інформаційні технології. Проте навіть такі уроки виборчого процесу є внеском у майбутнє вітчизняної демократії, сигналізуючи про ті проблемні аспекти, вирішенню яких варто приділяти пріоритетну увагу, докладаючи найбільші зусилля.

Перебіг суспільно-політичного життя доводить необхідність не лише кооптації окремих громадських активістів до органів влади, а й розроблення форматів регулярної державно-громадської комунікації, зрештою – впровадження принципів деліберації (дорадчості) та субсидарності як основи сучасного народовладдя.

З одного боку, потрібно сприяти наближенню влади до людей через децентралізацію, посилення місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення, можливостей впливу на формування виборчих списків політичних сил, запровадження обов'язкових публічних консультацій з усіма зацікавленими сторонами при виробленні публічних політик, стандартизацію адміністративних процедур в органах публічної влади, які б змусили її підтримувати зворотний зв'язок із громадянами.

З іншого боку, необхідно змінювати принципи фінансування суб'єктів політичної системи. У цьому контексті громадськими експертами висловлюються пропозиції для початку ліквідувати державне фінансування партій, запровадивши натомість їхнє фінансування з частки податку на доходи фізичних осіб. Щоб кожен громадянин мав право обрати партію, якій він сплачує частину свого податку за те, що ця політична сила представляє його політичні інтереси. Поряд із цим потрібно вводити жорсткий фінансовий контроль за джерелами походження партійних коштів та жорсткі санкції, аж до саморозпуску політичних партій⁶⁵.

⁶⁵ Рохов Руслан. Демократія мертва, нехай живе демократія! Чи можливо подолати кризу представницької демократії: урок поразки Порошенка для Президента Зеленського. URL: <https://hvylyla.net/analytics/politics/demokratija-mertva-nehaj-zhive-demokratija.html>

Окрім здійснення необхідних організаційно-регулятивних функцій щодо управління суспільним розвитком та сприяння суспільно корисним громадським ініціативам, державна влада має зосередитися на проведенні ефективної інформаційної політики, зокрема на нейтралізації руйнівної пропаганди у мас-медіа. Варто нагадати, що у багатьох країнах (Велика Британія, США, Німеччина, Франція та ін.) під час воєн та криз уряди здійснювали цілеспрямовані заходи з недопущення дискредитації та підтримання суспільного авторитету держави та її структур – адміністративних, безпекових, правоохоронних, фінансово-економічних.

Розділ 4

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

4.1. Аналіз політико-правового забезпечення створення та діяльності організацій громадянського суспільства

Засадничим документом державної політики розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування є Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки (далі – Національна стратегія)⁶⁶. Стратегічним пріоритетом державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства визнано формування сприятливого законодавства для створення, діяльності та участі організацій громадянського суспільства у підготовці та реалізації політичних рішень органів виконавчої влади.

Протягом 2018–2019 рр. відбулося чимало **позитивних змін** за цим напрямом.

Удосконалення умов реєстрації та ліквідації організацій громадянського суспільства. Важливим результатом державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства став офіційний запуск послуги з подання в електронній формі документів на проведення державної реєстрації громадського об'єднання (ГО) зі статусом юридичної особи. Запровадження системи онлайн-реєстрації стало можливим завдяки співпраці Міністерства юстиції України (Мін'юст), державного підприємства НАІС, команди програми EGAP Міжнародної благодійної організації «Фонд Східна Європа», Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) та проекту

⁶⁶ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

USAID «Громадяни в дії». Відтепер для реєстрації ГО через платформу «Он-лайн Будинок ЮСТИЦІЇ» необхідно, скориставшись персональним кабінетом, сформулювати заяву в електронній формі, долучити до неї оригінали електронних документів для державної реєстрації, накласти на документи кваліфікований електронний цифровий підпис, після чого вказані документи стають доступними державному реєстратору для прийняття відповідного рішення⁶⁷.

Електронна форма реєстрації громадського об'єднання не тільки створить сприятливі умови для розвитку ГО та зменшить корупційні ризики за рахунок виключення прямого контакту заявника з державним реєстратором, а й розширить можливості громадської активності для осіб, що за станом здоров'я не можуть відвідати Центр надання адміністративних послуг або суб'єкта державної реєстрації. Наступним етапом розробки онлайн-реєстрації ГО буде запровадження онлайн-реєстрації ГО без статусу юридичної особи, онлайн-реєстрації благодійних організацій (БО) та внесення змін до інформації про громадські та благодійні організації.

Сприятливими варто також визнати зміни, внесені до Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, якими *скорочено термін розгляду реєстраційної заяви та доданих документів* (у т. ч. повторного включення для організацій, які втратили статус неприбуткових) з 14 до 3 робочих днів⁶⁸.

Також у 2018 р. було *узгоджено позиції органів виконавчої влади та громадськості щодо спрощення механізму ліквідації громадської організації із статусом юридичної особи*. Всі учасники дискусії визнали найбільш оптимальним вирішенням цього питання ухвалення законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації всеукраїнських громадських об'єднань» (реєстр. № 7372 від 07.12.2017 р.)⁶⁹.

⁶⁷ На порталі «Он-лайн Будинок юстиції» стала доступною реєстрація громадських організацій зі статусом юридичної особи. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/nportal-on-layn-budinok-yustitsii-stala-dostupnoyu-reestratsiya-gromadskih-organizatsiy-zi-statusom-yuridichnoi-osobi>

⁶⁸ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 р. № 440 : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2019-%D0%BF#n2>

⁶⁹ Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації всеукраїнських громадських об'єднань від 07.12.2017 № 7372. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7372&skl=9

Зазначеним законопроектом пропонується внести зміни до ст. 105 Цивільного кодексу України щодо збільшення строку з 3 до 15 днів, протягом якого юридичні особи (у т. ч. й громадські організації зі статусом юридичної особи), суд або орган, що прийняли рішення про припинення юридичної особи, зобов'язані повідомляти про таке рішення орган, що здійснює реєстрацію, а також зміни до ст. 420 Цивільного кодексу України щодо розширення переліку об'єктів права інтелектуальної власності, у зв'язку з чим буде врегульовано питання захисту найменування та символіки ГО.

Крім того, у жовтні 2018 р. Департаментом інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України (КМУ) було проведено нараду за участю представників Мін'юсту, Міністерства фінансів України (Мінфіну), Державної фіскальної служби (ДФС), Пенсійного фонду України (ПФУ), Державної архівної служби України та УНЦПД. За результатами наради було ініційовано розроблення пропозицій щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру» від 13.07.2016 № 440. Зокрема, ДФС розроблено проект змін до постанови уряду № 440, які передбачають, що підставою для виключення неприбуткової організації із Реєстру неприбуткових установ та організацій є внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань запису про державну реєстрацію припинення неприбуткової організації, а не факт затвердження ліквідаційного балансу, передавального акта або розподільного балансу неприбутковою організацією, що припиняється⁷⁰.

Затвердження нормативно-правової основи державного розвитку громадянської освіти. У жовтні 2018 р. було ухвалено Концепцію

⁷⁰ Звіт про виконання плану заходів на 2018 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/nacionalna-strategiya-spriannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki/zviti-pro-vikonannya-planiv-zahodiv-z-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-spriannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki>

розвитку громадянської освіти⁷¹. У зазначеному документі громадянська освіта розуміється як навчання та громадянське виховання на основі національних та загальнолюдських цінностей. Основними її стратегічними напрямками є: правова освіта громадян, зокрема в частині розуміння та вміння реалізовувати власні конституційні права та обов'язки; посилення здатності брати участь у суспільному житті та використовувати можливості впливу на процеси прийняття рішень на всеукраїнському та місцевому рівнях. Громадянська освіта має охоплювати всі види освіти (формальну, неформальну, інформальну), а також усі складники та рівні освіти і всі вікові групи громадян, зокрема освіту дорослих, та бути спрямованою на формування громадянських компетентностей. Урядовим рішенням також було передбачено завдання Міністерству освіти і науки (МОН) разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та подати у шестимісячний строк до Кабінету Міністрів України проекти Стратегії розвитку громадянської освіти на період до 2022 року та плану заходів щодо її реалізації. У березні-квітні 2019 р. зазначені проекти було оприлюднено МОН для публічного обговорення⁷².

Оновлення механізму обрання членів консультативно-дорадчих структур при органах державної влади. У травні 2019 р. було внесено зміни в урядову постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» № 996, які вдосконалили механізм формування та організації діяльності громадських рад та врегулювали проблемні питання, пов'язані з практикою застосування попередньої редакції Типового положення⁷³. Понад рік на базі Секретаріату Кабінету Міністрів України та Мін'юсту працювала робоча група, до складу якої входили також громадські експерти

⁷¹ Про схвалення Концепції розвитку громадянської освіти в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.10.2018 № 710-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/pro-shvalennya-konserciji-rozvitku-gromadyanskoji-osviti-v-ukrayini>

⁷² МОН пропонує для громадського обговорення Стратегію розвитку громадянської освіти на період до 2022 року. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-strategiyu-rozvitku-gromadyanskoji-osviti-na-period-do-2022-roku>

⁷³ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 353. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

(Центр «Ейдос», УНЦПД, члени громадських рад із різних регіонів України). Унаслідок такої співпраці затверджено нову редакцію Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації.

Серед позитивних новел постанови № 996, які можуть поліпшити ефективність громадських рад, варто відзначити такі: 1) унормування діяльності громадських рад із новітнім антикорупційним законодавством; 2) уведення процедур електронного рейтингового голосування при формуванні складу громадських рад органами виконавчої влади; 3) підвищення вимог до потенційних членів громадських рад. Тепер кандидати мають довести, що протягом останніх півроку займалися діяльністю, яка відповідає місії та завданням відповідної громадської ради. Крім того, було визначено відповідні завдання та функції і встановлено фахові критерії до інститутів громадянського суспільства та делегованих ними представників; 4) посилення комунікації з головами громадських рад шляхом залучення до цієї комунікації державних секретарів міністерств.

З іншого боку, експерти та безпосередні учасники розробки зазначених змін наводять аргументи, які підтверджують існування певних ризиків щодо їх ухвалення. Наприклад, питання обрання способу рейтингового голосування (електронного або на установчих зборах) вирішується виключно органом виконавчої влади. Крім того, у нормах нового документа відсутнє визначення суб'єктів відповідальності за організацію регулярних зустрічей голів громадських рад з керівниками відповідних місцевих органів виконавчої влади, а також за проведення зустрічей голів громадських рад, створених при центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів АРК, облдержадміністраціях та Київській і Севастопольській МДА, з Прем'єр-міністром України та іншими членами Уряду. Сумнівними вважають експерти занадто жорсткі вимоги до рівня професіоналізації інститутів громадянського суспільства у контексті вірогідності їх дотримання на рівні малих міст та сільської місцевості ⁷⁴. Такі висновки свідчать про необхідність подальшого опрацювання норм Типового положення з метою

⁷⁴ Крупник А. С. Чи вздовж, чи поперек? Як надалі працюватимуть громадські ради в Україні. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2019/05/14/chi-vzdovzh-chi-poperek-yak-nadali-pratsyuvatimut-gromadski-radi-v-ukrayini/>

врахування специфіки стану розвитку громадянського суспільства різних територіальних громад та подальшого розширення можливостей громадськості брати участь у формуванні та реалізації державної політики через громадські ради.

Визнання Конституційний Судом України неконституційною вимоги щодо електронного декларування антикорупційних громадських активістів. Нагадаємо, що влітку 2018 р. до Конституційного Суду України (КСУ) було спрямовано два подання від Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Людмили Денісової та 65 народних депутатів щодо визнання неконституційними норм Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. із змінами, які зобов'язували представників громадських антикорупційних організацій подавати електронні декларації. Своїм рішенням від 6 червня 2019 р. КСУ визнав неконституційними норми закону «Про запобігання корупції» про електронне декларування для громадських активістів⁷⁵. Остаточне виконання зазначеного рішення КСУ відбулося в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 2 жовтня 2019 р., відповідно до якого було виключено обов'язок подання декларацій громадськими активістами фізичними особами, які займаються антикорупційною діяльністю⁷⁶.

Початок процесу запровадження електронних процедур проведення конкурсів. Міністерство молоді та спорту України (Мінмолодьспорт) офіційно розпочало роботу над запуском електронної системи для конкурсів таких проектів та підготувало пропозиції щодо запровадження електронних процедур. Пропозиції передбачають створення спеціальної онлайн-платформи, яка, зокрема, спростить подання інститутами громадянського суспільства конкурсних пропозицій, а також сприятиме розширенню географії учасників конкурсу. Підготовлені ініціативи планується використати протягом 2019–

⁷⁵ Рішення Конституційного Суду України від 06 червня 2019 року № 3-р/2019. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p_2019.pdf

⁷⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції : Закон України від 02.10.2019 № 140-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#n60>

2020 рр. Мінмолодьспортом та Державним агентством з питань електронного урядування у партнерстві з програмою «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), міжнародною БО «Фонд «Східна Європа», Програмою розвитку ООН в Україні, іншими інститутами громадянського суспільства та міжнародними організаціями, під час проведення відповідних конкурсів у межах Плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2018–2020 роках⁷⁷.

Крім зазначених вище позитивних моментів, існують і певні **проблеми виконання** у 2018 р. Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Починаючи з 2016 р., склалася сумнівна традиція систематичного недовиконання заходів з реалізації зазначеної Стратегії державної політики. Однією з причин такої ситуації слід вважати ухвалення щорічних планів заходів з порушенням часових рамок, передбачених Указом Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»⁷⁸. У 2016 р. Уряд України затвердив план заходів на виконання Національної стратегії лише в листопаді – із запізненням на 6 місяців, ніж було постановлено зазначеним документом. Плани заходів на 2017 та 2018 роки були ухвалені в травні, що знов-таки не відповідає положенню Указу Президента про забезпечення Урядом щорічного затвердження до 10 січня з урахуванням результатів публічного громадського обговорення плану заходів на відповідний рік щодо реалізації Національної стратегії. Станом на червень 2019 р. «Дорожньої карти» розвитку громадянського суспільства на поточний рік ще не було.

Недотримання термінів ухвалення планів дій негативно впливає на можливості органів виконавчої влади та ОГС виконувати щорічні завдання та громадську оцінку державної політики розвитку грома-

⁷⁷ Звіт про виконання Плану заходів на 2018 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/nacionalna-strategiya-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki/zviti-pro-vikonannya-planiv-zahodiv-z-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki>

⁷⁸ Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

дянського суспільства. За оцінками експертів проекту USAID «Громадяни в дії», станом на грудень 2017 р. урядовий План заходів з реалізації Стратегії на 2017 рік був виконаний на 45 %⁷⁹.

Рівень реалізації завдань, запланованих на 2018 р., виглядає краще, однак частина заходів дублюється з попередніх планів, частину невиконаних заходів просто не винесено у новий порядок денний, а половина з них має освітньо-інформаційне спрямування. Так, у Плані заходів реалізації Національної стратегії на 2018 рік серед завдань не передбачається ухвалення низки нормативно-правових актів, закладених у плани 2016 та 2017 рр. Разом з тим, прийняття цих законопроектів залишається дуже важливим для сприяння участі громадянськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення. Проекти законів України «Про місцевий референдум», «Про гарантії свободи мирних зібрань», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», «Про органи самоорганізації населення» були внесені до порядку денного десятої сесії Верховної Ради України VIII скликання 7 лютого 2019 р., але станом на червень так і не були розглянуті.

4.2. Умови державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства

Протягом останніх трьох років обсяги державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства зростають. У 2017 р. частка бюджетних коштів для ОГС досягла 296,8 млн грн. У 2018 р. було виділено з державного бюджету 368,5 млн грн, до держбюджету в 2019 р. закладено майже 887 млн грн⁸⁰.

У 2019 р. збільшується фінансування громадських об'єднань на рівні областей: Вінницька ОДА має одержати 2,9 млн грн; Житомирська ОДА – 2,37 млн грн; Івано-Франківська ОДА – 2,1 млн грн,

⁷⁹ 45 % успіху: Урядовий план заходів з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства. URL: <https://euprostitir.org.ua/index.php?id=41>

⁸⁰ Огляд державного фінансування ОГС на національному та регіональному рівнях : Ключові цифри і факти щодо держфінансування громадських організацій – у дослідженні Проекту ЄС для розвитку громадянського суспільства. URL: <https://euprostitir.org.ua/stories/142355>

Одеська ОДА – 3,2 млн грн; Чернігівська ОДА – 2 млн грн; Харківська ОДА – 1,8 млн грн. Найбільші обласні бюджети на розвиток ОГС у Миколаївській (4 млн грн), Львівській (5,5 млн грн) та Дніпропетровській (6,8 млн грн) областях. Проте у дослідженні «Державне фінансування громадських організацій: головні зміни у першій половині 2019 року», проведеному Проектом ЄС для розвитку громадянського суспільства в Україні, експерти відзначають, що траплялися випадки, коли суми фінансування змінювалися через недофінансування бюджетних програм⁸¹.

Протягом 2018–2019 рр. було вдосконалено чинні умови державного фінансування ОГС та створено нові можливості для громадського сектору.

Удосконалення законодавства про соціальні послуги. Необхідно відзначити як позитивний чинник прийняття нової редакції Закону України «Про соціальні послуги» від 17.01.2019 р.⁸². Нові зміни вводять у законодавство термін «система надання соціальних послуг», до якої належать уповноважені органи, надавачі та професійні об'єднання працівників системи надання соціальних послуг, одержувачі соціальних послуг та їх об'єднання. Недержавні організації також отримали статус надавачів соціальних послуг. Соціальні послуги надаватимуться вразливим групам населення та особам у складних життєвих обставинах виключно на основі оцінки індивідуальних потреб, яка здійснюватиметься спеціалістом із соціальної роботи, соціальним працівником чи соціальним менеджером. У Законі визначені базові соціальні послуги, надання яких гарантується місцевими адміністраціями, виконавчими органами міських рад, міст обласного значення, а також виконавчими органами об'єднаних громад. Закон також передбачає створення реєстру соціальних послуг, який складатиметься з розділів про надавачів соціальних послуг, про фізичних осіб, які надають соціальні послуги з догляду без здійснення підприємницької діяльності, а також про одержувачів соціальних послуг. Цей Закон набуває чинності 1 січня 2020 р., і за цей час необхідно внести зміни до більш ніж 30 підзаконних актів.

⁸¹ Хіноцька Наталя. Державне фінансування громадських організацій: головні зміни у першій половині 2019 року. URL: <https://euprostitir.org.ua/stories/142754>

⁸² Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>

На місцевому рівні органи місцевого самоврядування розробляють власні стратегії та програми покращення надання соціальних послуг. У деяких містах, наприклад в Одесі, ОГС уже більше десяти років беруть участь у конкурсах на отримання контрактів на соціальні послуги. Замовлення соціальних послуг у ОГС також добре розвинене в містах Києві, Хмельницькому, Сумах, Харкові та Вінниці.

Уніфікація стандартів соціальних послуг, удосконалення методології оцінки потреб одержувачів соціальних послуг та моніторингу їх надання, чітка диференціація правових статусів суб'єктів ринку соціальних послуг сприятиме вирішенню проблеми поєднання функцій постачальників послуг, представників та захисників прав одержувачів, а також контролерів якості в особі державних інституцій та ОГС.

Подальша імплементація конкурсних процедур фінансування ОГС. Одним із завдань Національної стратегії є запровадження єдиного конкурсного порядку відбору органами виконавчої влади програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави. Найбільш послідовним прихильником позитивних змін у цьому напрямі є Мінмолодьспорту. Результатом багатолітньої плідної співпраці Міністерства з молодіжними громадськими організаціями стала підтримка ними пропозиції Міністерства 60/20/20 у конкурсному фінансуванні. Система 60/20/20 передбачає, що молодіжні та дитячі організації матимуть можливість до 20 % коштів проектів витрачати на адміністративні видатки та до 20 % – на підвищення організаційної спроможності⁸³. Наразі запровадження нових можливостей для дитячих та молодіжних організацій очікує на прийняття відповідних змін до наказу Мінмолодьспорту України «Про затвердження Порядку реалізації програм, проектів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання» від 03 березня 2016 р. № 808 та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів державної політики з питань молоді та державної підтримки молодіжних та дитячих громадських організацій» від 22 лютого 2012 р. № 116.

⁸³ Громадяни в дії. 2019. 28 берез. URL: <https://www.facebook.com/pg/citizensinactionUA/posts/>

Позитивним чинником підвищення прозорості бюджетування проєктів організацій ветеранів на умовах конкурсу стало створення Єдиного державного реєстру ветеранів війни та визначення Міністерством у справах ветеранів перспектив щодо надання ветеранам, які перебуватимуть у державному реєстрі, права голосувати за проєкти та обирати пріоритети фінансування. До 2020 р. головним розпорядником коштів щодо програми фінансової підтримки організацій ветеранів залишатиметься Міністерство соціальної політики, і саме воно встановлює порядок використання коштів⁸⁴.

На рівні областей теж можна відзначити позитивну динаміку. Поступово збільшується кількість обласних адміністрацій, що запроваджують конкурсні процедури для організацій громадянського суспільства. У 2019 р. на рівні обласних адміністрацій лише трохи більше ніж п'ята частина передбаченого фінансування у майже 54 млн грн буде розподілена без конкурсу. Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Луганська, Рівненська, Сумська, Харківська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області заклали фінансування ГО лише на конкурсних умовах у 2019 р.⁸⁵

Оновлюються нормативно-правова база фінансової підтримки проєктів соціального спрямування з місцевих бюджетів в окремих територіальних громадах. Наприклад, Харківська ОДА спільно із облрадою ухвалили нові конкурсні процедури, а саме: Порядок використання коштів обласного бюджету інститутами громадянського суспільства соціального спрямування та проведення конкурсів із визначення програм (проєктів, заходів); Порядок використання коштів обласного бюджету, які надаються громадським об'єднанням ветеранів та осіб з інвалідністю; Положення про проведення перевірки достовірності інформації, зазначеної у конкурсній пропозиції; Положення про проведення моніторингу виконання (реалізації) програм (проєктів, заходів) інститутами громадянського суспільства соціального спрямування, які отримують фінансову підтримку за рахунок бюджетних коштів⁸⁶. Зареєстровано проєкт рішення Київської

⁸⁴ Про внесення зміни до статті 3-1 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо Єдиного державного реєстру ветеранів війни»: Закон України від 07.02.2019 № 2684-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2684-19>

⁸⁵ Хіноцька Наталя. Державне фінансування громадських організацій: головні зміни у першій половині 2019 року.

⁸⁶ Про деякі питання щодо надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства соціального спрямування та визнання таким, що втратило чинність, рішення

міської ради «Про затвердження Порядку проведення конкурсу проєктів громадських організацій, діяльність яких має соціальну спрямованість, за рахунок коштів бюджету міста Києва та порядку їх використання» від 3 червня 2016 р. № 1950⁸⁷. Нормопроектні ініціативи деталізують права та зобов'язання сторін договору про надання фінансової підтримки та фінансового моніторингу громадських організацій після реалізації проєктів соціального спрямування. Такі зміни забезпечать прозорість проведення конкурсів та мінімізують надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства.

Узгодження позицій органів Державної фіскальної служби щодо застосування норм про право неприбуткових організацій на підприємницьку діяльність. Упродовж 2017–2018 рр. склалася негативна практика тлумачення територіальними органами ДФС права неприбуткових організацій на здійснення підприємницької діяльності. Зокрема, податкові органи Вінницької, Харківської, Одеської та Донецької областей відмовляли у включенні до Реєстру неприбуткових установ та організацій, якщо у статутах ГО та БО зазначалося право здійснювати підприємницьку діяльність. Це призводило до фактичної неможливості використання неприбутковими організаціями цього законного механізму залучення доходів для власної діяльності. Завдяки зусиллям експертів Проєкту USAID «Громадяни в дії» Мінфіном уніфіковано такі неузгодженості у правозастосуванні та надано роз'яснення, де чітко прописано, що громадські організації можуть мати ознаку неприбутковості та одночасно здійснювати підприємницьку діяльність. Кошти, отримані від такої діяльності, повинні бути направлені на досягнення статутних цілей і не можуть бути розподілені між членами організації⁸⁸.

обласної ради від 07 червня 2018 року № 731-VII : Рішення Харківської обласної ради від 28.02.2019 № 930-VII. URL: <http://ts.lica.com.ua/?type=1&base=77&menu=376794&id=15651&enu=377138&id=16159>

⁸⁷ Про затвердження Порядку проведення конкурсу проєктів громадських організацій, діяльність яких має соціальну спрямованість, за рахунок коштів бюджету міста Києва та порядку їх використання : Проєкт Рішення Київської міської ради від 03.06.2016 № 1950. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/proekt-rishennya-kyuyivskoyi-miskoyi-rady-15017>

⁸⁸ Щодо можливості здійснення громадськими об'єднаннями підприємницької діяльності виключно для фінансування видатків на утримання такої неприбуткової організації : Лист Мінфіну України від 06.02.2019 № 11210-09-5/3214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3214201-19>

Державна підтримка бюджетів участі для реалізації проектів розвитку територіальних громад. На місцевому рівні протягом останніх трьох років спостерігається поширення практики використання бюджетів участі. Партиципаторні бюджети впроваджено у Києві та всіх обласних центрах, у більш ніж 150 містах та 50 об'єднаних територіальних громадах. Ефективність такого механізму громадської участі було визнано Кабінетом Міністрів, а в Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» передбачено, що кошти державного фонду регіонального розвитку в сумі 500 млн грн спрямовуються на фінансове забезпечення реалізації проектів – переможців «Всеукраїнського громадського бюджету». Успішні проекти мають бути спрямованими на реалізацію Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року та відповідати стратегіям розвитку регіонів⁸⁹.

Для забезпечення прозорості процесу планується: створити онлайн-платформу для подання, обробки та голосування проектів; розробити карту, що охоплюватиме всі етапи з точки зору обраних областей, проектів, напрямків, бюджетів тощо; проведення громадських обговорень та інформаційних кампаній. Якісний відбір проектів з належною реалізацією може стати стимулом для залучення громадян до вирішення місцевих проблем.

Створення нових інституцій грантової підтримки проектів ОГС. Необхідно звернути увагу на створення Урядом у 2018 р. нових цільових державних фондів: для надання грантів на підтримку науково-аналітичних досліджень та розробок (Національний фонд досліджень України) та для фінансової підтримки енергоефективності та екологічних проектів ОГС, закупівлі послуг з енергоаудиту (ДУ «Фонд енергоефективності»).

Незважаючи на позитивні тенденції, *ефективність державного фінансування організацій громадянського суспільства все ще залишається недостатньою.* Серед основних перешкод необхідно назвати:

1) брак інструментів співпраці органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства у процесі планування напрямів та

⁸⁹ Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23.11.2018 № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>

обсягів державного фінансування. Щороку Закон «Про Державний бюджет України» визначає суму фінансування для співпраці з ОГС та їх розподіл без будь-якого узгодження між відповідними установами та без попереднього планування в межах державного бюджету. Відсутність конкретних процедур участі громадських організацій у циклі державного фінансування призводить до спрямування основних бюджетних коштів на вирішення безпосередніх проблем та ситуативних перспектив Уряду без врахування можливостей організацій громадянського суспільства⁹⁰;

2) збереження традицій надання органами виконавчої влади бюджетних коштів ОГС без конкурсу. Так, у 2018 р. без конкурсних процедур було надано 336,3 млн грн, серед яких майже 80 млн грн спрямовано на забезпечення статутної діяльності 5 організацій. Непропорційність обсягів прямого та конкурсного фінансування має місце і в урядових програмах 2019 р. Так, згідно з бюджетною програмою на фінансову підтримку «Пласту» Мінмолодьспорту планує надати 7 млн грн, а на весь конкурс у сфері національно-патріотичного виховання, за яким визначено 40 проектів-переможців, – 8 млн грн⁹¹.

На регіональному рівні ситуація значно краща, і лише деякі ОДА передбачили в 2019 р. спрямування значної частки бюджетних коштів на підтримку ОГС поза конкурсом. Так, у Вінницькій області з 2883 тис. грн, виділених на фінансування ОГС, 1183 тис. грн буде надано без конкурсу, в Івано-Франківській – із 2125 тис. грн. відповідно 1375 тис. грн, у Полтавській – із 1274,4 тис. грн відповідно 1034,4 тис. грн, у Тернопільській – із 1090 тис. грн відповідно 610 тис. грн, у Херсонській – із 600 тис. грн відповідно 500 тис. грн.

Болючим можна зазвати процес імплементації конкурсного відбору проектів і підтримки громадських ініціатив у Міністерстві соціальної політики. Важливим підсумком діалогу між громадськими експертами та представниками Мінсоцполітики України та Міністерства оборони України у підвищенні ефективності державної фінансової підтримки ветеранських громадських організацій упродовж 2017–2018 рр. стала зміна порядку використання коштів, передбачених

⁹⁰ Державне фінансування організацій громадянського суспільства : дослідження. URL: <https://lrsm1.s3.amazonaws.com/37b51e7a-f897-11e8-b345-5254a2021b2b.pdf>

⁹¹ Хіноцька Наталя. Державне фінансування громадських організацій: головні зміни у першій половині 2019 року.

у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань ветеранів. Однак уже в травні 2018 р. міністр соціальної політики своїм дорученням скасував проведення конкурсу на стадії розгляду поданих проєктів та «прив'язав» оголошення нового конкурсу до внесення змін до Порядку проведення конкурсу⁹². Пізніше за ініціативою Мінсоцполітики у грудні було змінено Постанову Кабінету Міністрів № 156 таким чином, щоб надати бюджетну фінансову допомогу всеукраїнським громадським об'єднанням ветеранів у 2018–2019 рр. для проведення заходів з підготовки та відзначення Дня вшанування учасників бойових дій на території інших держав на позаконкурсних умовах⁹³. А 6 лютого 2019 р. Мінсоцполітики переконало Уряд затвердити зміни до урядових документів, які регламентують використання коштів, передбачених у державному бюджеті на фінансову підтримку громадських об'єднань ветеранів та осіб з інвалідністю, відповідно до яких одержувачами бюджетних коштів можуть бути лише всеукраїнські громадські організації⁹⁴. І виключно завдяки активній позиції представників громадських організацій Мінсоцполітики поточного року створило офіційну робочу групу, яка має підготувати текст змін до постанов Кабінету Міністрів № 1049 та № 183, серед яких і скасування вимоги щодо «всеукраїнського статусу» громадських об'єднань – одержувачів бюджетної фінансової підтримки⁹⁵;

3) недостатнє державне стимулювання розвитку нових механізмів фінансової підтримки неприбуткових організацій. Необхідність упровадження альтернативних механізмів отримання ОГС доходів, зокрема відсоткової філантропії, вже багато часу актуалізується під

⁹² Рева зірвав проведення конкурсу проєктів ветеранських організацій на 2018 рік, – член конкурсної комісії при Держслужбі ветеранів Кузьменко (11.05.2018). URL: https://sensor.net.ua/ua/photo_news/3065653/reva_zirvav_provedennya_konkursu_proektiv_veteranskyh_organizatsiyi_na_2018_rik_chlen_konkursnoyi_komisiyi

⁹³ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 року № 156 і від 14 березня 2018 року № 183 : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 71. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-2019-%D0%BF#n9>

⁹⁴ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 року № 156 і від 14 березня 2018 року № 183 : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 71. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-2019-p>

⁹⁵ Порівняльна таблиця до проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1049 і від 14 березня 2018 року № 183». URL: https://drive.google.com/file/d/1rMArWT8MDqol7jt_MoUxxKdift8TKRH/view

час експертних дискусій. Модель «відсоткової філантропії» допомагає вирішити одразу декілька важливих завдань: надає громадянам право брати участь в адмініструванні частини свого податку, поступово, але впевнено, збільшує ресурси організацій соціально-культурної галузі, розвиває культуру благодійності серед платників податків і рівень фінансової грамотності населення.

Така практика є поширеною в Угорщині, Литві, Польщі, Румунії, Словаччині та Італії. У 1996 р. саме Угорщина стала першою країною, яка на законодавчому рівні запровадила модель «відсоткової філантропії», її приклад наслідувала Словаччина, потім Польща запровадила одновідсоткову систему, а Литва – двовідсоткову. У Словаччині й Угорщині правом переадресації податку скористались 30–40 % громадян за кілька років існування цього механізму⁹⁶.

Законодавча ініціатива імплементації відсоткової філантропії була запропонована в проєкті Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України» (щодо підтримки неприбуткових організацій)» (реєстр. № 2122 від 12.02.2015). У цьому документі передбачається право платника податку за наслідками звітного податкового року доручити контролюючим органам здійснити на користь однієї з неприбуткових організацій трансфер податку в розмірі двох відсотків від суми податку, сплаченого платником за звітний рік. І хоча законопроект було включено до порядку денного роботи Парламенту України ще в 2017 р., 20.03.2018 р. його було знято з розгляду⁹⁷.

4.3. Перспективи розвитку благодійництва в Україні

В умовах сучасних викликів державній безпеці України трансформація ставлення суспільства до благодійності стала важливим чинником національної єдності в подоланні кризових явищ у політичній, економічній, військовій, соціальній, медичній, транспортній галузях. Волонтерські та благодійні організації відіграють вагомую роль

⁹⁶ Доценко Андрій. Добročинність в Україні: від усвідомленої небайдужості до відсоткової філантропії. URL: <https://ua.112.ua/mnenie/dobrochynnist-v-ukraini-vid-usvidomlenoi-nebaiduzhosti-do-vidsotkovoji-filantropii-483903.html>

⁹⁷ Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо підтримки неприбуткових організацій) від 12.02.2015 № 2122. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54027

в акумулюванні фінансових і людських ресурсів, спрямованих на допомогу соціально незахищених верств населення, військовослужбовцям ЗСУ, учасникам АТО/ООС, переселенцям та іншим категоріям громадян, які постраждали внаслідок збройного конфлікту.

Нові можливості доброчинності потребують від держави впровадження сучасних політико-правових та організаційно-фінансових інструментів підтримки й розвитку інституту благодійництва.

Оцінка рівня довіри суспільства до благодійних організацій та участі в доброчинності. Події 2014 р. мобілізували громадян на допомогу військовим у зоні АТО, пораненим, а також мирному населенню, яке постраждало внаслідок воєнного конфлікту на сході України. Це суттєво вплинуло на зміну місця України у рейтингу World Giving Index – щорічному дослідженні благодійності у світі, яке, починаючи з 2014 р., проводить Charities Aid Foundation (CAF). Упродовж останніх двох років за рівнем благодійності Україна в 2017 р. перемістилася на 90-те місце⁹⁸, а в 2018 р. – на 81-ше (найвища сходинка за роки незалежності) та випередила Польщу, Естонію, Росію і Грузію⁹⁹.

За даними загальнонаціональних досліджень, проведених Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова, найвищого показника участь громадян у благодійній діяльності досягла після Революції Гідності. Так, 47 % опитаних у 2015-му надавали грошову чи матеріальну допомогу конкретним людям чи організаціям. Щоправда, далі цей відсоток дещо знизився: у 2016 р. таких громадян було 42 %, у 2017 р. – 41 %, у 2018 р. – 38,5 %. Нині рівень залученості до благодійної діяльності є вищим, ніж до Революції Гідності. Загальна сума, яку благодійники жертвували впродовж 2018 р., дещо зросла порівняно з попередніми роками. У 2017 р. основна сума пожертвувань припадала на суми від 50 до 300 грн, а в 2018 р. – від 50 до 500 грн¹⁰⁰.

⁹⁸ CAF WORLD GIVING INDEX 2017. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/cafworldgivingindex2017_2167a_web_210917.pdf

⁹⁹ CAF WORLD GIVING INDEX 2018. URL: https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/caf_wgi2018_report_webnopw_2379a_261018.pdf

¹⁰⁰ Громадська активність громадян України : загальнонац. дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва з 19 до 25 грудня 2018 р. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-aktivnist-gromadyan-ukraini>

Зростає рівень довіри до громадських і волонтерських організацій. Результати дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова у березні 2019 р., демонструють високий позитивний баланс довіри до волонтерських (68,1 %) і громадських (45,9 %) організацій. Однак усвідомлення важливості для суспільства діяльності неурядових організацій не змінює патерналістські настрої громадян і не спонукає їх до активних дій¹⁰¹. Станом на грудень 2018 р. лише 4 % опитаних громадян активно долучалися до діяльності організацій громадянського суспільства. Інші 15 % відповіли, що іноді долучалися до таких заходів¹⁰².

Ще більш оптимістичні висновки щодо рівня участі українців у добродійності отримали експерти, які проводили дослідження «Участь населення у благодійних та волонтерських проєктах» протягом 2017–2018 рр. на замовлення Фонду родини Загорій. Так, 70 % опитуваних упродовж 12 останніх місяців жертвували на потреби нужденних¹⁰³. Водночас, згідно з результатами експертного опитування «Стан розвитку добродійності в Україні в 2018 році» Асоціації благодійників України, усього 15–20 % українського суспільства займається добродійністю¹⁰⁴.

Найбільш розповсюдженими формами благодійності серед українців залишаються грошові й речові пожертви, милостиня. Серед головних адресатів допомоги українців: жебраки, релігійні організації, діти з інвалідністю та тяжкими хворобами. При цьому благодійники – фізичні особи частіше надають допомогу безпосередньо тим, хто її потребує, ніж через волонтерів та осіб, що збирають кошти для інших.

Неоднозначними у контексті взаємозв'язку корпоративної філантропії та соціальної відповідальності виглядають результати опиту-

¹⁰¹ Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України: дослідження Центру Разумкова з 21 до 26 березня 2019 р. URL: <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-doviry-do-suspilnykh-instytutiv-ta-elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-2>

¹⁰² Національне опитування USAID/ENGAGE щодо громадянської залученості з 1 листопада по 4 грудня 2018 р. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/229161305cdabd62a68d20.56957376.pdf>

¹⁰³ Дослідження благодійних організацій та участі населення у благодійних та волонтерських проєктах: Corestone Group та GFK Ukraine на замовлення Фонду родини Загорій з 17.01 по 06.02.2018 р. URL: https://zagoriy.foundation/Charity_report_2017_Zagoriy_Foundation.pdf

¹⁰⁴ Оцінка розвитку добродійності в Україні у 2018 році. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2619813-ocinka-rozvitku-dobrocinnosti-v-ukraini-u-2018-roci.html>

вання «Корпоративна соціальна відповідальність бізнесу» (далі КСВ), проведеного Київським міжнародним інститутом соціології з 5 лютого до 12 березня 2018 р. Незважаючи на те, що половина (51 %) опитаних компаній, які впроваджують КСВ, надає благодійну допомогу, більшість респондентів не ототожнюють соціальну відповідальність із благодійністю. За результатами дослідження 2018 р., бізнес розуміє КСВ як політику розвитку й поліпшення умов персоналу, інвестиції в розвиток регіону та захист і підтримку споживачів. До найпоширеніших серед українського бізнесу напрямів КСВ також належать: допомога воїнам АТО/ООС та мешканцям зони АТО/ООС, а також переселенцям. Виділення коштів на благодійність залишається основним напрямом допомоги регіону присутності й громаді та становить 28 % від соціальних інвестицій¹⁰⁵.

Отже, на тлі позитивного розвитку благодійництва в Україні рівень залучення людей, які регулярно займаються благодійною чи волонтерською діяльністю, залишається ще низьким. Серед причин небажання брати участь у благодійницькій діяльності українці називають такі: нестача коштів; недовіра до отримувачів благодійної допомоги; невіра в те, що така діяльність може мати реальний вплив на ситуацію; переконання, що саме держава має турбуватися про вирішення проблем.

Варто зазначити **позитивні результати державної політики благодійництва**. Національна стратегія визначила низку завдань для держави у створенні сприятливих умов для розвитку благодійництва, серед яких: оновлення податкових інструментів підтримки благодійників та отримувачів благодійної допомоги; протидія шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги; посилення юридичної відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги; запровадження механізму здійснення благодійної діяльності шляхом надсилання благодійних телекомунікаційних повідомлень.

Здобутками реалізації державної політики розвитку благодійності в Україні можна вважати:

¹⁰⁵ Розвиток КСВ в Україні: 2010–2018 / укладачі: Зінченко А., Саприкіна М. Київ : Вид-во «Юстон», 2017. 52 с. URL: http://csr-ua.info/csr-ukraine/wp-content/uploads/2018/10/CSR_2017_research-1.pdf

1) *удосконалення правового середовища функціонування БО.* Нова редакція Закону України «Про благодійність та благодійні організації» від 5 липня 2012 р. № 5073-VI розмежувала поняття «благодійний фонд» і «громадська організація»; ввела в обіг нові терміни («благодійний грант», «благодійний сервітут», «благодійний ендаумент»); розширила сфери благодійної діяльності (зокрема, з'явилася сфера благодійництва «сприяння обороноздатності та мобілізаційній готовності країни»); закріпила право благодійника здійснювати контроль за цільовим використанням благодійної пожертви;

2) *початок функціонування благодійної телекомунікаційної платформи.* У 2018 р. громадяни отримали можливість відправляти благодійні повідомлення на короткі номери мобільних операторів для підтримки проектів допомоги різним категоріям громадян, які реалізуються низкою міжнародних благодійних фондів, як-от: «Карітас України», «Українська біржа благодійності», «Благодійний фонд «СОС Дитячі Містечка України», БФ «Таблеточки». Ухвалення Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних текстових повідомлень» № 1664-VIII та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень» № 1665-VIII відбулося ще в 2016 р. Ці нормативно-правові акти врегулювали переказ коштів з метою благодійності (пожертвувань) за допомогою SMS-повідомлень; звільнили такий вид жертв від оподаткування; скасували збір на обов'язкове державне пенсійне страхування для послуг з відправлення благодійних телекомунікаційних повідомлень; визначили, що дії оператора телекомунікацій із перерахування коштів на добродійну діяльність за текстовими повідомленнями не вважаються фінансовими. Впровадження такого способу благодійності забезпечує прозорий моніторинг цільового використання жертв, створює ефективну альтернативу їх публічному збиранню через скриньки, які часто стають засобом існування шахрайських систем, дає можливість долучитися до благодійності великій кількості громадян різного фінансового статусу й віку;

3) *розширення податкових стимулів для надання благодійної допомоги.* Зокрема, до неоподаткованого доходу було додано благодійну допомогу, отриману від благодійників, які внесені до Реєстру волонтерів антитерористичної операції, на користь учасників бойових дій –

військовослужбовців, учасників масових акцій громадського протесту в Україні, постраждалих під час участі у Революції Гідності, а також 2 травня 2014 р. в м. Одесі, або на користь членів сімей таких учасників, які загинули чи померли внаслідок отриманих у цей період поранень та інших ушкоджень здоров'я; громадянам, які вимушено покинули місце проживання у зв'язку з тимчасовою окупацією території України. Така благодійна підтримка включає в себе надання спеціальних індивідуальних засобів захисту, технічних засобів спостереження, засобів особистої гігієни, продуктів харчування та інших товарів і послуг.

Зменшилися податкове навантаження на вітчизняних донорів, які з 2015 р. можуть отримувати податкову знижку до 4 % доходу за попередній рік у випадку здійснення пожертвувань організаціям громадянського суспільства. Крім того, відповідно до поправок до Податкового кодексу, прийнятих у 2017 р., корпоративні донори змогли подавати заяви на податкові знижки в сумі не більше 8 % доходів за минулий рік за підтримку спортивних громадських організацій;

4) зміцнення інформаційно-освітньої співпраці благодійних і громадських організацій, місцевих державних адміністрацій і Національної поліції у запобіганні шахрайству під час публічного збору благодійних пожертв. Так, БО «Український форум благодійників» співпрацював з Київською міською держадміністрацією для розміщення сіті-лайтів із соціальною рекламою, яка попереджала громадян остерігатися підозрілих благодійних фондів, популяризувала «Картку благодійності» як онлайн-інструмент для забезпечення себе від шахраїв і запобігала шахрайству під час публічного збирання благодійних пожертв. Крім того, представниками «Українського форуму благодійників» для співробітників головних управлінь Національної поліції в Одеській, Херсонській, Вінницькій, Запорізькій та Донецькій областях протягом 2017–2018 рр. були проведені тренінги на тему: «Запобігання шахрайству під час публічного збору благодійних пожертв». Київською міськдержадміністрацією у відповідь на ініціативу цієї благодійної організації було надане організаційне сприяння у проведенні засідання «круглого столу» «Запобігання шахрайству під час публічного збору благодійних пожертв» і тематичного тренінгу для слідчих, оперативників і працівників превенції.

Нижче виокремимо **виклики для державної політики сприяння розвитку благодійності:**

1. *Найгострішою залишається проблема ефективності механізму захисту від шахрайства й інших зловживань у сфері благодійництва.* За даними звіту Державної служби фінансового моніторингу, у 2018 р. серед отриманих повідомлень про підозрілі операції неприбуткових організацій за кількістю учасників і повідомлень благодійні фонди (організації) становлять 13 %; за кількістю повідомлень про підозрілі операції – 17 %, а за сумою повідомлень – 6 %. Однією із загроз використання неурядових організацій у злочинних цілях у звіті зазначається переадресація фінансових коштів, зібраних на благодійні цілі, на користь терористичних організацій. Одержуючи статус благодійних і звільнившись від оподатковування, вони можуть використовуватися для територіального переміщення коштів через філії або для матеріально-технічної підтримки терористів та сепаратистів (безпосередньо або як прикриття для їхніх дій)¹⁰⁶.

Найбільш поширеними способами шахрайства є публічне збирання благодійних пожертв, збирання коштів на благодійність через онлайн-ресурси та переказ коштів на банківські картки. Чинне законодавство не містить належних норм про відповідальність за порушення законодавства у сфері благодійницької діяльності, які б запобігали зловживанню з боку недобросовісних осіб, а поширення випадків шахрайства під час збирання благодійних пожертв негативно впливає на рівень довіри громадян до БО та створює перепони до мотивації благодійництва.

2. *Арсенал інструментів державного стимулювання благодійництва в Україні також потребує подальшого розвитку, особливо в контексті врахування досвіду країн Європейського Союзу.* Незважаючи на існування певних податкових пільг для благодійників, їх використання не стало поширеною практикою через потенційні прибутковість, складне адміністрування й ризик додаткових податкових перевірок. На підвищення дієвості податкових інструментів державної підтримки БО був спрямований проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку благодійної діяльності» (реєстр. № 8237 від 05 квітня 2018 р.), розроблений в

¹⁰⁶ Огляд щодо використання неприбуткових організацій в незаконних цілях за 2018 рік / Державна служба фінансового моніторингу України. URL: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2019/20190405/oglad_npo_2018.pdf

результаті багаторічної співпраці представників органів державної влади та благодійництва. Цей документ пропонував розширити коло отримувачів благодійної допомоги та звільнити від оподаткування податком на доходи фізичних осіб і військовим збором осіб з інвалідністю, представників малозабезпечених і незахищених верств населення, а також містив положення щодо залучення фізичних осіб до благодійництва¹⁰⁷. Станом на 29.08.2019 р. цей проєкт було відкликано.

Отже, зважаючи на все, зазначене вище, можна зробити деякі **ВИСНОВКИ:**

1. Аналіз змін правового середовища організацій громадянського суспільства протягом 2018–2019 рр. дає можливість зробити висновок про їх сприятливий вплив на інституційний розвиток громадянського суспільства. Так, було запроваджено процедури електронного рейтингового голосування та підвищено кваліфікаційні вимоги до потенційних членів при формуванні складу громадських рад; включено неурядові організації до кола надавачів соціальних послуг, скорочено терміни розгляду реєстраційної заяви та доданих документів на отримання статусу неприбутковості.

2. Відбулося розв'язання важливих для громадянського суспільства публічно-правових спорів на користь неурядових організацій. Це насамперед визнання КСУ неконституційними норм закону «Про запобігання корупції» про електронне декларування для громадських активістів. Важливе значення для громадських об'єднань мало роз'яснення Мініфіну щодо їхнього права на здійснення підприємницької діяльності із збереженням статусу неприбутковості.

3. До позитивних результатів виконання Національної стратегії у 2018–2019 рр. варто віднести запуск послуг із подання в електронній формі документів на проведення державної реєстрації громадського об'єднання зі статусом юридичної особи, початок функціонування благодійної телекомунікаційної платформи, зменшення податкового навантаження на вітчизняних донорів.

4. Зберігається тенденція до зростання обсягів державного фінансування ОГС та створення нових інституцій їх грантової підтримки

¹⁰⁷ Проєкт Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку благодійної діяльності від 05.04.2018 № 8237. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63800

(Національний фонд досліджень України, ДУ «Фонд енергоефективності»). Поступово збільшується кількість обласних адміністрацій, що запроваджують конкурсні процедури для ОГС.

5. Недотримання термінів ухвалення планів заходів щодо реалізації Національної стратегії негативно впливає на можливості органів виконавчої влади та ОГС якісно виконувати щорічні завдання, а також на громадську оцінку державної політики розвитку громадянського суспільства.

6. Ефективність державного фінансування ОГС усе ще залишається недостатньою через: 1) брак можливостей участі інститутів громадянського суспільства у процесі планування напрямів та обсягів державного фінансування; 2) збереження традицій надання органами виконавчої влади бюджетних коштів ОГС без конкурсу; 3) слабе державне стимулювання розвитку нових механізмів фінансової підтримки неприбуткових організацій.

7. Основними перешкодами розвитку благодійності є проблеми дієвості механізму захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва та обмежений арсенал податкових інструментів державної підтримки БО.

Відтак можемо сформулювати кілька **рекомендацій**:

1. Підвищення рівня виконання завдань Національної Стратегії потребує: дотримання термінів ухвалення щорічного плану заходів з боку Уряду; прийняття Верховною Радою України законопроектів, передбачених у планах заходів попередніх років, а саме: проектів законів України «Про місцевий референдум», «Про гарантії свободи мирних зібрань», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», «Про органи самоорганізації населення».

2. Протягом 2018–2019 рр. було напрацьовано низку важливих законодавчих ініціатив, ухвалення яких допоможе спростити порядок ліквідації ГО, створити нові податкові стимули благодійницької діяльності, підвищити прозорість та об'єктивність конкурсів фінансової підтримки ГО. А саме йдеться про такі документи:

- проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації всеукраїнських громадських об'єднань (реєстр. № 7372 від 07.12.2017 р.);

- проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо сприяння розвитку благодійної діяльності (реєстр. № 8237 від 05.04.2018 р.). Станом на 29.08.2019 р. проект було відкликано. Ураховуючи сприятливий вплив його пропозицій на розвиток благодійництва, вважаємо за доцільне запропонувати Верховній Раді нового скликання взяти за основу його положення для подальших законодавчих ініціатив;
- проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року № 1049 і від 14 березня 2018 року № 183».

3. Необхідною умовою подальшого розвитку благодійництва є посилення механізмів захисту від шахрайства й інших зловживань у сфері благодійництва шляхом встановлення:

- 1) обов'язку бенефіціарів повертати благодійнику грошові пожертви, якщо вони були використані не за цільовим призначенням;
- 2) норми про адміністративну відповідальність за порушення встановленого законом порядку публічного збирання благодійних пожертв і за неоприлюднення (ненадання вільного доступу) до інформації про доходи і витрати благодійної організації у встановленому законом порядку;
- 3) норми про кримінальну відповідальність за привласнення зібраних благодійних пожертв (благодійних грантів), призначених для вигодонабувача (бенефіціара).

Серед шляхів покращення ефективності державного фінансування неурядових організацій виокремимо такі:

- 1) забезпечення органами державної влади можливостей для участі ОГС у формуванні пріоритетності напрямів державної фінансової підтримки ГО, визначенні їхніх обсягів та термінів реалізації проектів і програм на етапі планування;
- 2) подальше запровадження конкурсних процедур надання державної підтримки ОГС шляхом внесення змін до урядових документів та місцевих нормативно-правових актів, які розширять коло учасників конкурсів та мінімізують надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій, створення спеціальної онлайн-платформи, яка спростить подання інститутами громадянського суспільства конкурсних пропозицій;

3) розвиток альтернативних способів залучення ОГС доходів, зокрема шляхом повернення представників благодійних організацій та авторів проекту Закону про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо підтримки неприбуткових організацій) (реєстр. № 2122 від 12.02.2015 р.) до громадської та експертної дискусії щодо варіантів імплементації норм про відсоткову філантропію у податкове законодавство України.

Розділ 5

РОЗВИТОК ДЕМОКРАТІЇ УЧАСТІ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

5.1. Місцева демократія: стан правової інституалізації та ефективність її механізмів

Наявність у демократичній державі дієвих механізмів участі громадян у формуванні та реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення створює умови для зменшення патерналістських настроїв у суспільстві, дозволяє залучити представників громадянського суспільства до пошуку конкурентних управлінських рішень, сприяє формуванню успішної взаємодії між владою та суспільством.

Особливого значення цей процес набуває під час реалізації різних політик та реформ, коли створення нових якостей, ефективність використання місцевих бюджетів та прийняття управлінських рішень на місцях залежать від ступеня взаємодії органів публічної влади та громадян.

Інституалізація участі громадян та розробка механізмів їх залучення має як міжнародні, так і українські приклади. Право громадян України на участь в управлінні державними справами гарантовано Конституцією України (стаття 38). Реалізація цього права відбувається через право участі у всеукраїнському та місцевому референдумах, а також через право вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, право рівного доступу до державної служби, до служби в органах місцевого самоврядування.

Міжнародна та європейська нормативно-правова база, якою регулюється участь громадськості у процесах прийняття рішень, продовжує розвиватися. Лише за останні п'ять років було прийнято декілька резолюцій Ради ООН з прав людини з метою посилення гарантій участі в політичному житті. Основним документом, що надає гарантії, пов'язані з участю, є Конвенція про захист прав та основних свобод

людини ¹⁰⁸. Як передбачено у Загальному зауваженні до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ведення державних справ – це «...широке поняття, пов'язане зі здійсненням політичних повноважень, зокрема виконанням законодавчих, виконавчих та адміністративних повноважень. Воно охоплює всі аспекти державного управління, а також розробку та реалізацію політики на міжнародному, державному, регіональному і місцевому рівнях. Розподіл повноважень та засобів, за допомогою яких окремі громадяни реалізують своє право на участь у веденні державних справ, закріплений в статті 25, повинен бути встановлений конституцією та іншими законодавчими актами» (§ 5). Крім того, далі в § 6 зазначається: «Громадяни мають право на безпосередню участь шляхом відвідування народних зборів, уповноважених приймати рішення з місцевих питань або щодо справ певної громади, а також в органах, створених для представлення інтересів громадян у проведенні консультацій з урядом» ¹⁰⁹.

Право на участь у справах місцевих органів влади було запроваджено Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування ¹¹⁰, який закріпив право на участь у діяльності органів місцевої влади, визначив засоби його практичного втілення та органи влади і території, щодо яких він застосовується.

Найбільшу деталізацію питання створення державою сприятливих умов для розвитку партисипативної демократії отримали в Кодексі кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухваленому 1 жовтня 2009 р. Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи ¹¹¹. Зокрема, відповідно до цього документа система залучення громадянського суспільства до формування та

¹⁰⁸ Європейська конвенція про захист прав та основних свобод людини / Рада Європи. URL: http://www.echr.Council of Europe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

¹⁰⁹ Загальний коментар № 25: Права на участь у державних справах, права голосу та право на рівний доступ до державних послуг (стаття 25) / Комітет ООН з прав людини ; CCPR/C/21/ред. 1/дод. 7, 27 серпня 1996 р. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=en

¹¹⁰ Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органів місцевої влади. CETS 207 – Міське самоврядування (Протокол), 16.11.2009 р. / Рада Європи. URL: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168008482a>

¹¹¹ Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень. Ухвалений Конференцією міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні 1 жовтня 2009 року. URL: <https://rm.coe.int/16802eeddb>

реалізації рішень публічної політики передбачає чотири рівні участі: *інформування, консультації, діалог та партнерство*. Нижче схарактеризуємо їх докладно.

Стан забезпечення права доступу до публічної інформації. Право громадян України на отримання публічної інформації забезпечується низкою законів: «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про запобігання корупції». Відповідно до законодавства органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції, зобов'язані оприлюднювати: нормативно-правові акти; акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних); проекти рішень, що підлягають обговоренню; інформацію про нормативно-правові засади діяльності; інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень; плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань. Протягом останніх чотирьох років в Україні активізувався процес упровадження Концепції відкритих даних діяльності органів публічної влади, результатом якого стає підвищення вимог до прозорості суб'єктів владних повноважень.

Так, 21 жовтня 2015 р. Кабінет Міністрів України схвалив Постанову № 835 «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних»¹¹². Положення визначило основний перелік наборів даних, які оприлюднюються розпорядниками інформації у формі відкритих даних, а також передбачило утворення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних. Станом на квітень 2018 р. на порталі оприлюднено понад 35 тис. наборів даних від більш ніж 2000 установ. Сукупна кількість переглядів сягає майже 2,2 млн¹¹³.

Прогресивним кроком у розвитку сфери відкритих даних у 2019 р. варто визнати суттєве розширення переліку даних, обов'язкових до відкриття. Так, кількість наборів даних, що підлягають оприлюдненню,

¹¹² Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/835-2015-p>

¹¹³ Єдиний державний веб-портал відкритих даних. URL: <https://data.gov.ua/>

збільшується з 616 до 887. Також Постановою Кабінету Міністрів України затверджено *Порядок щорічної оцінки стану оприлюднення і оновлення відкритих даних розпорядниками інформації*. До напрацювання переліку даних долучались не лише розпорядники інформації, а й експерти та представники громадянського суспільства¹¹⁴. Крім того, затверджений Порядок передбачає залучення інститутів громадянського суспільства та представників громадськості до здійснення щорічної оцінки оприлюднення відкритих даних.

За розрахунками експертів, 2017 р. сфера відкритих даних становить 0,67–0,81 % ВВП (746–903 млн дол. США). За умови продовження інтенсивного розвитку сфери відкритих даних в Україні обсяг надходжень до 2025 р. може зрости до 1,14 млрд дол., або 0,92 % ВВП¹¹⁵.

Цілеспрямована політика з розвитку сфери відкритих даних дозволила Україні посісти друге місце у світовому рейтингу Open Data Barometer за темпом прогресу розвитку цього напрямку. За п'ять років Україна підвищилась на 20 позицій та посіла 17-те місце в рейтингу¹¹⁶.

Громадські експерти також відмічають позитивні тенденції у реалізації права мешканців територіальних громад на доступ до публічної інформації. За даними Трансперенсі Інтернешнл Україна, яка оцінює прозорість 100 найбільших міст, протягом 2017–2018 рр. показник прозорості в середньому зріс на 12 % і нині становить 40 балів. Крім того, активізується позиція щодо відкритості власної діяльності і самих представників органів місцевого самоврядування. Наприклад, упродовж 2018–2019 рр. міста Вінниця, Дніпро, Дрогобич, Львів, Чернівці, Кропивницький, Тернопіль, Хмельницький та Івано-Франківськ підписали Міжнародну хартію відкритих даних. Головним принципом, який пропагує Хартія, є відкритість даних за замовчуванням, тобто вся публічна інформація є відкритою, за винятком випадків, визначених законодавством¹¹⁷.

¹¹⁴ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо відкритих даних : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.04.2019 № 409. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-ukrayini-shchodo-vidkritih-danih>

¹¹⁵ Економічний потенціал відкритих даних для України. URL: http://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/TAPAS_OD_2018.pdf

¹¹⁶ Див.: URL: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#findings>

¹¹⁷ Семен Зоряна. Як рейтинги прозорості міст допомагають контролювати місцеву

Разом із тим, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини у своїй Щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2018 році відзначає низку порушень права на доступ до інформації¹¹⁸. Серед порушень: відмова у задоволенні запиту у зв'язку з тим, що запитувана інформація є інформацією з обмеженим доступом; незастосування при цьому «трискладового тесту» як єдиної підстави для обмеження доступу до інформації; відмова у наданні інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним або комунальним майном; надання неповної інформації з одночасним обмеженням доступу до її іншої частини або інформації невідповідного змісту; посилення на незазначення запитувачем мети, з якою він запитує інформацію, чи із запрошенням ознайомитись із запитуваною інформацією в приміщенні розпорядника; відмова представників підприємств, які є розпорядниками даних про використання бюджетних коштів та іншої суспільно необхідної інформації, у наданні інформації на підставі непоширення Закону України «Про доступ до публічної інформації» на інформацію про діяльність державних та комунальних підприємств та установ.

Більшість випадків пов'язані з низьким кваліфікаційним рівнем службовців, що надають відповіді на запити, або є відповідальними за розміщення публічної інформації на веб-сайтах.

Консультативна участь громадськості в процесі ухвалення політичних рішень. Консультації з громадськістю є основною формою демократії участі, яка надає право громадянам та інститутам громадянського суспільства вносити зауваження та пропозиції на будь-якому етапі формування й реалізації державної політики та вирішення питань місцевого значення.

В Україні існує нормативно-правова база, яка передбачає обов'язок органів державної влади проводити консультації з громадськістю. Зокрема, Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» відносить до основних засад внутрішньої політики у сфері

владу – світова та українська практика. URL: <https://hromadske.ua/posts/yak-rejtingi-prozorosti-mist-dopomagayut-kontrolyuvati-misecvu-vladu-svitova-ta-ukrayinska-praktika>

¹¹⁸ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2018 році. URL: <http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Report-2019.pdf>

формування інститутів громадянського суспільства «проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави». Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплює право громадян подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю.

Низка урядових документів регламентує процедури громадського обговорення та громадських слухань щодо ухвалення важливих для мешканців громад рішень (з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки, під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, при ухваленні рішень, які можуть впливати на довкілля та безпосередньо у процесі оцінки впливу на довкілля, з питань про присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій).

Також Кабінет Міністрів України затвердив Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Постановою Кабінету Міністрів України № 996 встановлено форми консультацій (безпосередні (публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю) та опосередковані (вивчення громадської думки)), строк їх проведення, що має становити не менш ніж 15 календарних днів, та широкий перелік проектів нормативно-правових актів, відносно яких консультації з громадськістю у безпосередній формі мають проводитися в обов'язковому порядку¹¹⁹. Серед них: нормативно-правові акти, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; життєвих інтересів громадян, у т. ч. впливають на стан навколишнього природного середовища; інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік);

¹¹⁹ Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Абзац 12, п. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>

надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; визначення стратегічних цілей, пріоритетів і завдань у відповідній сфері державного управління (у т. ч. проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання), а також порядку надання адміністративних послуг ¹²⁰.

Таким чином, центральні та місцеві органи державної влади повинні обов'язково проводити відповідні консультації, в тому числі й електронні консультації, майже під час кожного розгляду проектів розпоряджень, рішень та наказів, розробки державних та регіональних програм, а також під час щорічного звітування про хід їх виконання.

Порядок також передбачає обов'язок органів виконавчої влади розміщувати на власних офіційних сайтах оголошення про початок та звіти про результати як електронних, так і публічних консультацій у спеціально створених рубриках під назвою «Консультації з громадськістю» ¹²¹.

Проте серед положень цих документів є велика частка неузгодженості щодо процедур проведення консультацій, їх форм, порядку інформування суспільства про їх початок, термін та результат, можливості моніторингу прийнятих рішень з урахуванням пропозицій, збереження інформації про відповідні консультації тощо. Крім того, зазначений Порядок проведення консультацій з громадськістю має рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування ¹²².

У зв'язку з цим Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки передбачає, зокрема, заходи щодо унормування на законодавчому рівні порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків,

¹²⁰ Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Абзац 12, п. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>.

¹²¹ Там само.

¹²² Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996. П. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-p>

коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов'язковості таких консультацій¹²³.

Проект Закону про публічні консультації (реєстр. № 7453 від 27 грудня 2017 р.) поширюється на діяльність суб'єктів політичних рішень на рівні місцевого самоврядування та визначає стандарти проведення публічних консультацій під час формування державної, регіональної та місцевої політики за принципом повного циклу. Зокрема, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний здійснювати планування та своєчасно оприлюднювати інформацію щодо підготовки проектів актів, забезпечувати доступ до такої інформації, організувати проведення публічних консультацій на всіх етапах формування державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проекту акта; звітувати про результати проведення публічних консультацій з обґрунтуванням прийнятого рішення і причин відхилення пропозицій. Новацією цього законопроекту є положення, відповідно до яких розгляд проектів актів відбувається лише за умов проведення публічних консультацій, порушення процедури проведення яких може бути підставою для перегляду прийнятого акта та внесення змін до нього.

Незважаючи на позитивний висновок БДПЛ ОБСЄ щодо вказаного вище законопроекту, до документа було надано чимало зауважень, що стало причиною його повернення у вересні 2018 р. Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування на доопрацювання ініціатору внесення – Кабінету Міністрів України. Деякі норми законопроекту рясніють надлишковими формулюваннями, у той час коли дуже важливі положення, як-от: порядок інформування, терміни обговорення, форми участі, моніторинг пропозицій, контроль за проведенням та інші, залишаються без конкретних визначень.

Серед зауважень, наданих українськими та міжнародними експертами, було відмічено непослідовний підхід щодо формування складу осіб, задіяних у процесі публічних консультацій, неузгодженість визначення термінів «публічні консультації», «публічне обговорення», «заінтересовані особи». Проект не містить відповіді на питання

¹²³ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26.02.2016 № 68/2016. Ст. 4.2. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>

щодо строків інформування про проведення публічних консультацій відповідних осіб, які мають встигнути набути той чи інший статус, а також має певні недоліки техніко-юридичного характеру.

Отже, незважаючи на суттєві зрушення у суспільно-політичному житті країни внаслідок реалізації завдань Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, неузгодженість нормативно-правових актів на рівні держави, їх широке та неоднозначне трактування посадовими особами органів державної влади залишається одним із чинників, які перешкоджають налагодженню відповідної комунікації під час забезпечення конституційного права громадян України на участь в управлінні державними справами.

Аналіз офіційних сайтів міністерств, проведений на підставі моніторингу, за період з 10.01.2019 до 18.01.2019 рр. станом на січень 2019 р. свідчить про незадовільний стан роботи в зазначеному напрямі. Проведений аналіз засвідчив, що в міністерствах процедуру проведення консультацій з громадськістю виконують у середньому лише під час розроблення чи затвердження кожного 10–15-го нормативно-правового акта. Але це значною мірою пов'язано з великим обсягом регуляторних НПА, процедура обговорення яких чітко визначена в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». А в деяких міністерствах, як-от: аграрної політики та продовольства, внутрішніх справ, енергетики та вугільної промисловості, закордонних справ, соціальної політики, юстиції, протягом періоду, який досліджувався, консультації взагалі не проводилися (*табл. 5.1*). Кращим чином зазначена робота поставлена в Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, де кожен другий нормативно-правовий акт проходить обов'язкову процедуру консультацій з громадськістю.

Також станом на січень 2019 р. проведення консультацій з громадськістю в обласних державних адміністраціях не можна визнати задовільним. Під час дослідження їхніх офіційних сайтів у період моніторингу встановлено, що областях процедуру консультацій з громадськістю використовують, у кращому випадку, лише при затвердженні одного нормативно-правового акта із 100, а в таких областях, як-от Житомирська, Миколаївська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська та Чернівецька, ця робота не відповідає вимогам чинного законодавства (*табл. 5.2*).

Таблиця 5.1. Моніторинг рубрики «Консультації з громадськістю» на офіційних сайтах центральних органів виконавчої влади станом на січень 2019 р.

| Назва центрального органу виконавчої влади * | Нааявність рубрики «Консультації з громадськістю» | Дата публікації останнього оголошення про проведення консультації | Дата публікації останнього звіту про проведення консультації | Кількість проведених у 2018 р. консультацій | Кількість затверджених у 2018 р. НПА |
|---|---|---|--|---|--------------------------------------|
| Міністерство аграрної політики та продовольства України | + | Рубрика ведеться з порушенням вимог постанови № 996 | | | |
| Міністерство внутрішніх справ України | + | Станом на 18.01.2019 р. рубрика не працює | | | |
| Міністерство екології та природних ресурсів України | + | 23.08.2018 | 30.08.2018 | 2 | 223 |
| Міністерство економічного розвитку і торгівлі України | + | 17.01.2019 | 17.01.2019 | 7 | 2035 |
| Міністерство енергетики та вугільної промисловості України | | Станом на 18.01.2019 р. сайт не працює | | | |
| Міністерство закордонних справ України | + | Рубрика не ведеться з 2016 р. | | | |
| Міністерство інформаційної політики України | + | 21.09.2018 | відомості відсутні | 2 | відомості відсутні |
| Міністерство інфраструктури України | + | 15.01.2019 | відомості відсутні | 40 | 669 |
| Міністерство культури України | + | 11.01.2019 | 12.12.2018 | 27 | 1136 |
| Міністерство молоді та спорту України | + | 16.01.2019 | 11.01.2019 | 73 | 5863 |
| Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України | + | 13.12.2018 | 13.07.2018 | 1 | відомості відсутні |

Закінчення табл. 5.1

| Назва центрального органу виконавчої влади * | Наявність рубрики «Консультації з громадськістю» | Дата публікації останнього оголошення про проведення консультації | Дата публікації останнього звіту про проведення консультації | Кількість проведених у 2018 р. консультацій | Кількість затверджених у 2018 р. НПА |
|---|--|---|--|---|--------------------------------------|
| Міністерство оборони України | + | Рубрика ведеться з порушенням вимог постанови № 996 | | | |
| Міністерство освіти і науки України | + | 29.12.2018 | відомості відсутні | 119 | 4630 |
| Міністерство охорони здоров'я України | + | 17.09.2018 | 17.09.2018 | 4 | відомості відсутні |
| Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України | + | 15.01.2019 | 12.12.2018 | 75 | 156 |
| Міністерство соціальної політики України | + | Станом на 18.01.2019 р. рубрика не працює | | | |
| Міністерство у справах ветеранів України | + | 11.01.2019 | Міністерство нещодавно створено | | |
| Міністерство фінансів України | + | 10.01.2019 | 26.07.2018 | 53 | 47 |
| Міністерство юстиції України | - | Станом на 18.01.2019 рубрика відсутня | | | |

Примітка.

* – моніторинг стану проведення консультацій з громадськістю Ради міністрів Автономної Республіки Крим не проводився у зв'язку з особливістю діяльності цього органу.

Джерело: складено автором за матеріалами моніторингу сайтів зазначених у таблиці міністерств у період з 10.01.2019 до 18.01.2019 рр.

Таблиця 5.2. Моніторинг рубрики «Консультації з громадськістю» на офіційних сайтах місцевих органів виконавчої влади станом на січень 2019 р.

| Назва місцевого органу виконавчої влади* | Кількість консультацій, проведених у 2018 р. | Кількість розпоряджень, виданих у 2018 р. |
|--|--|---|
| Вінницька обласна державна адміністрація | 23 | 996 |
| Волинська обласна державна адміністрація | 34 | 875 |
| Дніпропетровська обласна державна адміністрація | 8 | 812 |
| Житомирська обласна державна адміністрація | дані відсутні | 524 |
| Закарпатська обласна державна адміністрація | 21 | 885 |
| Запорізька обласна державна адміністрація | 11 | 705 |
| Івано-Франківська обласна державна адміністрація | дані відсутні | 796 |
| Київська обласна державна адміністрація | дані відсутні | 757 |
| Кіровоградська обласна державна адміністрація | дані відсутні | 1137 |
| Львівська обласна державна адміністрація | 3 | 1450 |
| Миколаївська обласна державна адміністрація | дані відсутні | 585 |
| Одеська обласна державна адміністрація | 83 | 1669 |
| Полтавська обласна державна адміністрація | 252 | 1121 |
| Рівненська обласна державна адміністрація | 25 | 988 |
| Сумська обласна державна адміністрація | 18 | 797 |
| Тернопільська обласна державна адміністрація | 1 | 987 |
| Харківська обласна державна адміністрація | 9 | 681 |
| Херсонська обласна державна адміністрація | 25 | 971 |
| Хмельницька обласна державна адміністрація | 15 | 900 |
| Черкаська обласна державна адміністрація | 3 | 1008 |
| Чернівецька обласна державна адміністрація | дані відсутні | 1458 |
| Чернігівська обласна державна адміністрація | 102 | 811 |

Примітка.

* – моніторинг стану проведення консультацій з громадськістю Донецької та Луганської ВЦА, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій не проводився у зв'язку з особливістю діяльності цих органів.

Джерело: складено автором за матеріалами моніторингу сайтів зазначених у таблиці обласних адміністрацій у період з 10.01.2019 до 18.01.2019 рр.

Ще нижчими є показники на рівні районних державних адміністрацій чи територіальних відділів центральних органів виконавчої влади.

Наприклад, 14 липня 2017 р. розпорядженням голови Одеської обласної державної адміністрації № 592/А2017 було надано 500 тис. грн для надання підтримки статутної діяльності ГО «Єдина країна 2», яка була зареєстрована за 7 місяців до надання коштів. Це рішення викликало суспільний резонанс та було негативно сприйняте громадянськими організаціями патріотичної спрямованості. І лише після проведення консультацій з громадськістю щодо призначення цих коштів (а вони спрямовувалися на оплату заборгованості переселенців за використання електричної енергії) суспільну напругу вдалось зняти.

Ще один приклад – рішення про надання соціальної допомоги окремим верствам населення в Одеській області в 2019 р. на суму 90 млн грн. Це рішення також не пройшло процедуру консультацій з громадськістю та призвело до суспільного резонансу¹²⁴.

Причиною порушень вимог Порядку є неузгодженість нормативних актів, що регламентують діяльність у цьому напрямі. Так, відповідно до Типового регламенту місцевих державних адміністрацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1270) (зі змінами), під час розробки проектів розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій рішення про проведення публічного обговорення конкретного проекту приймає голова місцевої державної адміністрації на підставі пропозиції головного розробника або за власною ініціативою¹²⁵, що не відповідає вимогам статті 12 Порядку. Більш того, така пропозиція повинна містити обґрунтування та пройти процедуру погодження із структурними підрозділами. Стосовно проведення електронних консультацій з громадськістю, то цей формат Типовим регламентом зовсім не передбачається.

¹²⁴ Див.: http://timer-odessa.net/news/u_urbanskogo_uveryayut_petina_tisyacha_ne_podkup_a_pomosch_nujdayuschimsya_193.html

¹²⁵ Типовий регламент місцевих державних адміністрацій, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1270). Стаття 71. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п>

Зазначені положення Типового регламенту були продубльовані в усіх регламентах місцевих державних адміністрацій без урахування вимог Порядку.

Також згідно із Регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) (зі змінами) (далі – Регламент), при розробці проектів актів Уряду розробник організовує громадське обговорення лише тих проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема організаціям недержавної форми власності¹²⁶. Це також суперечить вимогам статті 12 Порядку.

Подібна нормативно-правова практика не відповідає вимогам Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства.

Інформування та співпраця. Ці два рівні залучення громадян до участі в управлінні державними справами та вирішенні питань місцевого значення потребують певних організаційних здібностей з боку громадянського суспільства і пов'язані з діяльністю різного виду об'єднань громадян, чії права визначені в таких законах України:

- «Про громадські об'єднання» (стаття 21);
- «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (статті 21–24);
- «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» (статті 18, 22);
- «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» (стаття 9);
- «Про органи самоорганізації населення» (стаття 14).

¹²⁶ Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 09.11.2011 № 1156). П. 1 параграф 42. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-p>

Створення консультативних та дорадчих комітетів, комісій, робочих груп, інших органів із залученням представників інститутів громадянського суспільства як при місцевих органах державної влади, так і при органах місцевого самоврядування, визначення їхнього персонального складу та порядку діяльності належать до компетенції очільників місцевих державних адміністрацій чи органів місцевого самоврядування та регламентуються законами України «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні». Кожен з таких дорадчих органів має визначені цілі, завдання і термін дії.

Окремою формою організації діалогу та партнерства на місцевому рівні є громадські ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, утворені відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996.

Останні зміни, внесені в Постанову у частині створення та функціонування відповідних громадських рад, значно поліпшили роботу цих дорадчих органів. Так, було узгоджено правову норму, відповідно до якої голова місцевої державної адміністрації тепер контролює і процес обрання персонального складу громадської ради, і прийняття цим органом відповідного Положення про свою діяльність та структури керівних органів, як це вимагає стаття 39 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Усе це надає можливості уникнути зловживань при формуванні та роботі дорадчих органів і розширити можливості інститутів громадянського суспільства та окремих громадян в реалізації своїх прав на участь у формуванні й реалізації державної політики та вирішенні питань місцевого значення.

5.2. Форми громадської участі в ОТГ: успіхи та проблемні аспекти

Об'єднані територіальні громади (ОТГ) з самого початку свого створення безпосередньо пов'язані із застосуванням різних форм демократії участі. Згідно з положеннями Закону України «Про

добровільне об'єднання територіальних громад»¹²⁷ такий механізм, як-от **громадське обговорення**, присутній на всіх етапах створення ОТГ, починаючи з ініціювання процесу об'єднання, розгляду пропозиції суміжної територіальної громади, та завершуючи підготовкою відповідних документів щодо добровільного об'єднання територіальних громад. Ця норма передбачена в ч. 3 статті 5, у статті 6 та в ч. 3 статті 8-1. Забезпечення проведення громадського обговорення покладено на відповідного сільського, селищного чи міського голову, а порядок його проведення визначається сільською, селищною чи міською радою¹²⁸. Громадське обговорення також є невідкладною частиною процесу переговорів про організацію співробітництва та укладання договорів між різними територіальними громадами¹²⁹. А положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає можливості для використання інших механізмів демократії участі.

Ще дві форми демократії участі, а саме: *місцева ініціатива*¹³⁰ та *місцевий референдум*¹³¹, можуть бути використані в процесі створення об'єднаних територіальних громад.

Широке використання форм участі громадян у процесі вирішення питань місцевого значення дозволяє підняти рівень довіри до реалізації реформ. Але не кожен з цих механізмів має чітке нормативне забезпечення, що створює ризики для гальмування процесу об'єднання.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування» **місцевий референдум** є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення¹³². Його організація та проведення повинні визначатись відповідним законом. Але Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність у 2012 р. на підставі Закону України «Про всеукраїнський референдум», а останній, у свою чергу, 26 квіт-

¹²⁷ Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

¹²⁸ Там само. Ч. 4 статті 5.

¹²⁹ Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

¹³⁰ Там само. П. 3 ч. 1 статті 5.

¹³¹ Там само. Ч. 5 статті 7.

¹³² Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України (у редакції від 20.10.2019) від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Стаття 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

ня 2018 р. було визнано неконституційним¹³³. Таким чином, цей важливий механізм участі членів громади у вирішенні питань місцевого значення залишається невикористаним.

Порядок організації *громадських слухань*¹³⁴ та *громадського обговорення*¹³⁵, як і інші форми публічних консультацій, не мають уніфікованих процедур через відсутність відповідного закону. Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики для органів місцевого самоврядування має лише рекомендаційний характер та не відповідає особливостям діяльності об'єднаних територіальних громад повною мірою. Усе це призводить до можливостей різного роду маніпуляцій процесом, що підриває довіру до дій публічних органів влади.

*Загальні збори громадян*¹³⁶ в українському законодавстві регулюються Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р.¹³⁷, яка була ухвалена ще до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чинної Конституції України. Відповідний законопроект «Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад за місцем проживання»¹³⁸ було розроблено ще в 2015 р., але він так і не розглядався Верховною Радою України. Відповідно до висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України проект не узгоджується з приписами чинних законів України «Про органи

¹³³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18>

¹³⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України (у редакції від 20.10.2019) від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Стаття 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

¹³⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

¹³⁶ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України (у редакції від 20.10.2019) від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Стаття 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

¹³⁷ Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>

¹³⁸ Проект Закону про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання від 24.03.2015 № 2467. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54539

самоорганізації населення» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Таким чином, із широкого кола форм демократії участі на рівні об'єднаних територіальних громад нормативно-врегульованими залишаються такі:

- 1) організація і проведення місцевих виборів (закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві вибори», «Про місцеве самоврядування в Україні»);
- 2) звернення громадян до органів і посадових осіб місцевого самоврядування (закони України «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян»);
- 3) участь у консультативно-дорадчих органах, утворених при органах місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування»);
- 4) участь у створенні та діяльності *органів самоорганізації населення* (ОСН) (Закон України «Про органи самоорганізації населення»). Проте чинна редакція цього Закону неналежним чином унормовує правовий статус ОСН, передбачає надзвичайно складну процедуру їх створення, а також не закріплює належні гарантії для забезпечення їх ефективної діяльності. За ініціативи громадських організацій та експертного середовища був розроблений новий проект Закону (реєстр. № 2466), покликаний зняти нормативні перешкоди для кращої діяльності ОСН.

За висновком фахівців ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», ОСН (сільські комітети) відігравали незначну роль у процесі об'єднання, але згодом їх значення у діяльності ОТГ буде лише зростати. Показовим став досвід Балтської ОТГ Одеської області (об'єднує 17 колишніх рад і 27 населених пунктів, населення ОТГ – близько 33 тис. осіб), яка для кращої взаємодії з периферійними населеними пунктами та більш ефективного представництва їхніх інтересів, окрім посади старости в селах об'єднаної громади, створила ОСН, до яких увійшли найбільш активні та авторитетні мешканці цих сіл. Органи самоорганізації населення допомагають старостам сіл представляти та захищати інтереси селян, налагоджувати життя та благоустрій цих територій¹³⁹.

¹³⁹ Стратегічний розвиток об'єднаних громад – новий виклик для НУО. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2017/05/18/16983/>

Порядок внесення *місцевої ініціативи*¹⁴⁰ визначається окремо кожним представницьким органом місцевого самоврядування у положенні або статуті територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Таким чином, громади мають можливість розробити свої механізми з урахуванням місцевих особливостей.

Успішний досвід з реалізації процедури місцевої ініціативи вистала Іллінівська ОТГ Донецької області, до складу якої увійшло 25 населених пунктів, а на території проживає понад 11 тис. населення. У таких великих громадах типовими є конфліктні ситуації щодо врахування інтересів периферійних громад у складі об'єднаної. Налагодження комунікації між центром громади та периферіями вирішили забезпечити через розробку та прийняття Положення про місцеві ініціативи як механізму, за допомогою якого пересічні громадяни об'єднуються в ініціативні групи навколо проблеми або потреби¹⁴¹.

Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, були визначені завдання щодо вдосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією, а саме:

- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);
- надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до Статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установаження обов'язку для органів місцевого самоврядування

¹⁴⁰ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України (у редакції від 20.10.2019) від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Стаття 9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

¹⁴¹ Аналітичний звіт за підсумками дослідження проблем законодавчого забезпечення розвитку демократії участі в умовах децентралізації / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/analitichni-materiali/politika/problemi-zakonodavchogo-zabezpechennya-rozvitku>

- та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;
- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;
 - забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;
 - удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;
 - поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту ¹⁴².

Проте станом на липень 2018 р. завдання Концепції в частині забезпечення громад правом на місцевий референдум, а також створення сприятливих умов функціонування ОСН, не були реалізовані.

За ініціативи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 20 лютого 2019 р. були підготовлені Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади ¹⁴³, у яких зроблена спроба допомогти новоствореним об'єднаним територіальним громадам в рамках чинної нормативної бази ефективно використовувати різні форми громадської участі.

5.3. Практика впровадження інноваційних інструментів розвитку територіальних громад

Реформа децентралізації сприяла зростанню ініціатив із стимулювання громадської участі у місцевому самоврядуванні. Окремі органі-

¹⁴² Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

¹⁴³ Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади від 20 лютого 2019 р. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/dobrovil-ne/metodychni-rekomendatsiyi/metodychni-rekomendatsiyi-shhodo-rozroblennya-statutu-teritorialnoyi-gromadi/>

зації місцевого самоврядування (ОМС) намагаються підвищити інтерес мешканців до участі в розвитку громади через різні демократичні інструменти. Значну роль у поширенні практик партисипативного ухвалення рішень відіграють місцеві активісти, інститути громадянського суспільства та проекти міжнародної технічної допомоги.

Поряд із класичними інструментами залучення населення у місцеву політику в громадах набувають поширення нові підходи та формати. До інноваційних інструментів владно-громадської взаємодії слід віднести такі:

- 1) партисипативне стратегічне планування розвитку громади;
- 2) інструменти е-демократії та е-послуги (платформи електронної взаємодії влади та мешканців (електронні петиції, електронні звернення, відкрите місто, «розумна» взаємодія та інші); електронні послуги; бюджет участі, конкурси місцевих ініціатив);
- 3) залучення та інформування населення через центри надання адміністративних послуг (ЦНАП).

1. Партисипативне стратегічне планування розвитку громади. Використання практики залучення населення до розробки стратегічного плану розвитку громади передбачено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. За Концепцією, належне виконання ОМС власних та делегованих повноважень має ґрунтуватись на принципі «запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань *визначення стратегії розвитку територіальної громади* (курсив наш. – Авт.), затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо)»¹⁴⁴.

За визначенням експертів, партисипативна модель стратегічного розвитку громади передбачає залучення широкого кола заінтересованих осіб (місцевих підприємців, представників найважливіших установ, громадських організацій, місцевих лідерів) до розробки й реалізації стратегічних та програмних документів ¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

¹⁴⁵ Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування : по-

Участь мешканців у визначенні пріоритетів місцевого розвитку позитивно впливає на якість стратегічних документів територіальних громад. Використання партисипативного підходу дозволяє сформулювати цілі та завдання стратегії, орієнтовані на реальні потреби та запити мешканців. Загалом використання цього інструменту надає громадам низку переваг: сприяє розвитку партнерських відносин між органом місцевого самоврядування, бізнесом, соціальними установами, громадськими організаціями; розвиває відчуття солідарної відповідальності влади та мешканців громади за розвиток громади; покращує обізнаність громадян про роботу місцевого самоврядування; стимулює втілення нових ідей та підходів до вирішення проблем місцевого значення; залучає додаткові ресурси для розвитку громади (фінансові, інтелектуальні, трудові, матеріальні).

Ініціаторами розробки стратегії за участі мешканців виступають переважно ОМС. Проте часто до партисипативного підходу у розробці документа громади спонукають зовнішні експерти та проекти міжнародної технічної допомоги.

Алгоритм використання цього інструменту виглядає так:

- 1) за ініціативи організаторів (ОМС, експертів) створюється міжсекторальна робоча група з розробки стратегії. Зазвичай робота групи регламентується розпорядженням голови громади та окремим Положенням. Робоча група відповідає за організацію процесу розробки документа та фінальний результат;
- 2) робочою групою проводиться дослідження соціально-економічної ситуації в громаді (аналіз даних, ресурсних можливостей, суспільних потреб, SWOT-аналіз). Дослідження може проводитися за сприяння та допомоги зовнішніх експертів, компетентних у питаннях стратегічного планування;
- 3) проводиться громадське обговорення результатів аналізу та спільне напрацювання стратегічних пріоритетів з усіма зацікавленими сторонами;
- 4) робочою групою розробляється фінальний документ, який ураховує пропозиції мешканців;
- 5) фінальний документ виноситься на розгляд депутатів місцевої ради.

сбник для об'єднаних територіальних громад. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/STRATEGIC_PLANNING_MANUAL_standard_version_9MB.pdf

Партисипативний підхід до стратегічного планування активно використовується об'єднаними територіальними громадами. Керівництво громад усвідомлює важливість та дієвість інструменту, оскільки він дозволяє консолідувати населення всіх населених пунктів ОТГ навколо спільного напрацювання стратегічних пріоритетів розвитку громади.

Показовим є приклад Голобської ОТГ Волинської області. Керівництво ОТГ так обґрунтовує важливість залучення населення до розробки стратегії: «Плануючи розвиток інфраструктури громади, дуже важливим і ключовим є виявлення реальних потреб жителів, бачення проблем їх очима, визначення пріоритетів у вирішенні тих чи інших проектів. Саме тому, формуючи та створюючи головний стратегічний документ розвитку нашої території, ми намагались залучити якомога ширше коло жителів громади до співпраці, обговорення, дискусії, до живого діалогу задля написання максимально реального та якісного соціально-економічного плану розвитку нашої об'єднаної громади»¹⁴⁶.

Проте експерти у сфері місцевого самоврядування зазначають, що основним викликом для використання інструменту партисипативного стратегічного планування в громадах є пасивність населення¹⁴⁷. Дані всеукраїнського соціологічного дослідження, проведеного 2018 р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, підтверджують ці експертні оцінки. В аналітичному звіті Фонду зазначається, що на момент проведення опитування 7 % українців були активно залучені до життя їхньої громади. Інші 22 % зрідка брали участь у зборах та інших заходах¹⁴⁸.

2. Інструменти е-демократії та е-послуги. Електронні сервіси взаємодії влади та громадянського суспільства почали поступово розвиватися в Україні з 2014 р. А вже 2015 р. депутати Верховної Ради України внесли зміни до Закону України «Про звернення громадян»,

¹⁴⁶ Стратегія розвитку Голобської ОТГ 2016–2026. URL: <https://golobska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-golobskoi-otg-20162026-12-05-07-17-02-2017/>

¹⁴⁷ Стратегія розвитку громади – не просто документ з цифрами, це визначення майбутнього, до якого прагне громада. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10947>

¹⁴⁸ Громадський активізм та ставлення до реформ: суспільна думка в Україні. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilna-dumka-v-ukraini>

які передбачали внесення до законодавства поняття «електронна петиція» як однієї з форм звернень до органів влади.

У 2016 р. була створена Коаліція з розвитку е-демократії в Україні¹⁴⁹. До неї увійшли провідні експерти та 12 організацій, що здійснюють діяльність у сфері електронної демократії та електронного урядування. Зусиллями Коаліції та Державного агентства з питань електронного урядування України була розроблена Концепція розвитку електронної демократії в Україні та План заходів щодо її реалізації. Вона була схвалена Кабінетом Міністрів України в листопаді 2017 р.¹⁵⁰. Метою Концепції є «формування політичних, організаційних, технологічних та ідеологічних умов розвитку електронної демократії в Україні, що характеризується зростанням широкого долучення громадян до комунікації, співпраці з органами державної влади, контролю за ними, участі у виробленні політики, розвитку самоорганізації та самоврядування, а також рівнем довіри до суб'єктів владних повноважень...»

Указ Президента України № 558/2019 «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг» також спрямований на стимулювання розвитку електронних послуг¹⁵¹.

До основних інструментів е-демократії відносять:

- платформи електронної взаємодії влади та мешканців (електронні петиції, електронні звернення, громадський бюджет, відкрите місто, «розумна» взаємодія та ін.);
- електронні послуги;
- бюджет участі, конкурси місцевих ініціатив.

Розглянемо ці інструменти окремо.

Платформи електронної взаємодії влади та мешканців. Широкого поширення цих інструментів у громадах вдалось досягти завдяки ініціативі «Веб-платформа «Єдина платформа місцевої електронної

¹⁴⁹ Веб-платформа e-DEM. URL: <http://e-dem.org.ua/>

¹⁵⁰ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#n13>

¹⁵¹ Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг: Указ Президента України 29.07.2019 № 558/2019 / офіц. сайт. Президента України В. Зеленського. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/5582019-28853>

демократії»¹⁵². Платформа надає можливість територіальним громадам запровадити сервіси електронної комунікації влади та мешканців, не витрачаючи коштів місцевого бюджету на розробку власних технічних рішень¹⁵³.

На платформі доступними до використання є чотири інструменти: місцеві петиції, громадський бюджет, відкрите місто, консультації з громадськістю.

За 2,5 роки роботи платформи електронних петицій громадяни ініціювали близько 15 тис. петицій до органів місцевого самоврядування¹⁵⁴. Станом на вересень 2018 р. до сервісу електронних петицій приєдналися 170 громад із загальною кількістю користувачів 440 тис. осіб. До сервісу «Відкрите місто», робота якого допомагає у вирішенні переважно комунальних та інфраструктурних проблем у громадах, приєдналося 60 міст (станом на 01.08.2019 р.). За його допомогою було вирішено більше ніж 20 тис. місцевих проблем¹⁵⁵. Інструментом «Громадський бюджет» користується 91 громада. За його допомогою було реалізовано 409 проєктів місцевих активістів та ініціативних груп¹⁵⁶. Через сервіс «Громадські консультації» громади провели електронні обговорення 21 проєкту НПА¹⁵⁷.

Заслужують на увагу також громадські ініціативи з покращення якості взаємодії місцевої влади та мешканців через електронні інструменти. Система «Розумна взаємодія», за допомогою якої до активної участі в житті громади можна залучити підприємців, мешканців і донорів, була розроблена за участі БФ «Молода громада». Система спрямована на визначення та вирішення місцевих питань мешканцями у прийнятний та зручний для них спосіб – самостійно або через інституції місцевої влади. «Розумна взаємодія» просуває систему розв'язання проблем на підставі активного громадянства та співпраці, яка також здатна знизити навантаження на органи місцевого само-

¹⁵² Веб-платформа e-DEM. URL: https://e-dem.tools/about_us

¹⁵³ Веб-платформа e-DEM створена в рамках програми «Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується Фондом Східна Європа та Innovabrige Foundation.

¹⁵⁴ За 2,5 роки українці ініціювали близько 15 000 петицій до місцевої влади. URL: <https://egap.in.ua/novynu/za-2-5-roky-ukraintsi-initsiiuvaly-blyzko-15-000-petytsii-domistsevoi-vlady/>

¹⁵⁵ Див.: URL: <https://opencity.in.ua/#r=UA>

¹⁵⁶ Див.: URL: <https://budget.e-dem.in.ua/#/>

¹⁵⁷ Див.: URL: <https://consult.e-dem.tools/>

врядування ¹⁵⁸. Загалом 64 громади з 21 області долучилися до піло-тування системи «Розумна взаємодія» ¹⁵⁹.

Вищенаведені дані щодо практики використання та поширення інструментів електронної демократії в регіонах свідчать про значний громадський інтерес до владно-громадської комунікації через елек-тронні сервіси.

Електронні послуги. Концепція розвитку електронних послуг в Україні була ухвалена Урядом 2016 р. Її метою є формування протя-гом 2016–2020 рр. ефективної системи електронних послуг. У січні 2019 р. був ухвалений План заходів щодо реалізації Концепції роз-витку системи електронних послуг в Україні на 2019–2020 роки.

План передбачає декілька нововведень:

- 1) формування переліку пріоритетних послуг, які будуть надава-тись громадянам онлайн;
- 2) сприяння з боку держави розповсюдженню альтернативних електронному цифровому підпису засобів електронної іденти-фікації, зокрема MobileID;
- 3) створення у найближчі два роки електронного кабінету грома-дянина для доступу до е-послуг та інформації з державних рес-трів;
- 4) популяризація електронних послуг серед населення, а також розвиток каналів доступу до електронних послуг шляхом ство-рення спеціальних автоматизованих пунктів доступу у ЦНАПах, банках, бібліотеках тощо.

З 2013 р. розпочав роботу Єдиний державний портал адміністра-тивних послуг. Основне його призначення: впорядкування та надання вичерпної інформації про адміністративні послуги, а також надання адміністративних та інших публічних послуг в електронному вигляді.

Станом на початок 2019 р. органи влади дистанційно надають гро-мадянам 120 послуг. До кінця року Уряд планує збільшити кількість електронних послуг до 180 ¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Громади можуть долучитися до системи «Розумна взаємодія». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2576702-gromadi-mozut-dolucitisa-do-sistemi-rozumna-vzaemodia.html>

¹⁵⁹ Див.: URL: https://edu.gurtom.mobi/implementationua/?fbclid=IwAR0GhFr9zIRcbf9ir5W_7b7yRpLfArtYUfPMGiAFZ0OBEMjv9bz6tma1XI0

¹⁶⁰ Гройсман обіцяє до кінця року 180 доступних е-послуг. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2736737-grojsman-obicae-do-kinca-roku-180-dostupnih-eposlug.html>

Бюджет участі, конкурси місцевих ініціатив. Поширення інструменту залучення мешканців до бюджетного процесу в українських громадах розпочалось у 2015 р. з міст обласного значення (Черкаси, Чернігів, Полтава, Вінниця, Суми, Запоріжжя). Активно долучаються до розвитку бюджету участі ради об'єднаних територіальних громад. У 2018 р. кількість ініціатив із залучення мешканців до розподілу бюджету перевищує 800 ¹⁶¹.

3. Залучення та інформування населення через центри надання адміністративних послуг. Децентралізація сприяла розширенню переліку адміністративних послуг, які можуть надавати органи місцевого самоврядування. Реформа таким чином наближує послуги до громадян. Одночасно послуги, які надаються населенню в громадах, мають бути якісними, прозорими та доступними. З метою реформування системи надання адміністративних послуг на місцях у громадах утворюються центри надання адміністративних послуг.

Розвиток таких інституцій, як ЦНАП, наближає Україну до побудови сервісної держави, коли управління стає прозорим, підзвітним, інклюзивним, а державні сервіси – зручними та орієнтованими на потреби громадян. ЦНАП – це осередок комунікації влади та населення, де взаємодія відбувається у максимально комфортних та зручних для громадян умовах.

Значною мірою розвиток ініціативи зі створення центрів надання адміністративних послуг стимулюють проекти міжнародної технічної допомоги, зокрема Програма «U-LEAD з Європою», ПРООН в Україні, Програма EGAP. Окремі програми за напрямками реформи адміністративних послуг в Україні містять компоненти, які навчають громади залучати та інформувати мешканців громад до місцевого самоврядування через ЦНАПи.

Станом на квітень 2019 р. Програма «U-LEAD з Європою» протягом Початкової фази відкрила 26 пілотних ЦНАПів у громадах України. У рамках проекту був передбачений компонент з інформування та залучення населення до вирішення місцевих проблем через центри надання адміністративних послуг.

Наприклад, у Северинівській та Краснопільській ОТГ мешканці можуть подати звернення до місцевої ради або окремої посадової особи

¹⁶¹ Громадський бюджет в об'єднаній громаді та його особливості. URL: http://cvu.od.ua/ua/announce/gromadskiy-byudjet-v-ob-yednaniy-gromadi-ta-yogo-osoblivosti_901/

через ЦНАП. Громадянин оформлює звернення відповідно до вимог законодавства та подає його адміністратору ЦНАП. Адміністратор може допомогти відвідувачу коректно сформулювати своє звернення. Потім реєструє звернення та передає його відповідальному за роботу зі зверненнями співробітнику місцевої ради. Місцева рада повідомляє мешканця про результати розгляду його звернення у встановлений законом строк ¹⁶².

Адміністратори ЦНАП Мокрокалігірської ОТГ для забезпечення максимальної присутності жителів на загальних зборах звертають увагу відвідувачів на інформацію про проведення загальних зборів. У Білозірській ОТГ через ЦНАП та віддалене робоче місце адміністратора ЦНАП у смт Ірдинь відбувається голосування за проекти бюджету участі ¹⁶³.

Отже, у громадах України широкого поширення набувають нові інструменти комунікації влади та населення. Інноваційні формати взаємодії позитивно сприймаються як мешканцями, так і органами влади, про що свідчить щорічний приріст кількості громад, які підключаються до електронних сервісів.

На підставі вищевикладеного можна зробити **висновок** про позитивну динаміку в налагодженні інноваційних форматів комунікації мешканців територіальних громад та органів місцевої влади.

Водночас потребують вирішення проблеми правового регулювання деяких механізмів громадської участі у формуванні та реалізації місцевої політики, на що спрямовані **рекомендації** органам державної влади.

1. Верховній Раді України:

Доопрацювати та ухвалити проекти законів № 2466 «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція) та № 2467 «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання».

¹⁶² Посібник з інформування та залучення населення до роботи ЦНАП. URL: <https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/Posibnyk-z-informuvannya-ta-zaluchennya.pdf>

¹⁶³ Див.: URL: <http://bilozirska.gromada.org.ua/scho-take-bjudzhet-uchasti-23-30-38-23-07-2017/>

2. Кабінету Міністрів України:

- ініціювати розробку та внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо обов'язкового прийняття статутів територіальних громад та встановлення загальних вимог до цих статутів;
- продовжувати політику з розвитку послуг на засадах сервісної держави, а також за напрямком електронних сервісів демократії участі;
- доопрацювати проект Закону України «Про публічні консультації» із залученням експертів та представників інститутів громадянського суспільства;
- внести зміни до Типового регламенту місцевих державних адміністрацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1270), а саме:
 - 1) назву пункту «Публічне обговорення проекту розпорядження голови місцевої держадміністрації» замінити на **«Консультації з громадськістю щодо проектів розпоряджень голови місцевої держадміністрації»**;
 - 2) викласти в такій редакції пункт 70: «Проект розпорядження, який стосується життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачає затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, **обов'язково має пройти процедуру консультацій з громадськістю на будь-якому етапі підготовки відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996.**»;
 - 3) викласти в такій редакції пункт 71: «71. Рішення про проведення консультацій з громадськістю щодо проекту розпорядження приймає голова місцевої держадміністрації на підставі Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 за пропозицією головного розробника.

Організація проведення консультацій з громадськістю покладається на головного розробника.

Головний розробник подає прес-службі місцевої держадміністрації проект розпорядження разом із планом проведення консультацій з громадськістю, обґрунтуванням необхідності його прийняття та інформацією про контактні телефони та адресу головного розробника.

Консультації з громадськістю стосовно проекту розпорядження проводяться відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996.

Проект розпорядження, який має ознаки регуляторного акта, оприлюднюється у порядку та у спосіб, передбачений статтями 9, 12, 13, і 20 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».»;

4) пункт 72 викласти в такій редакції:

«72. Пропозиції та зауваження, що надійшли у процесі консультацій з громадськістю щодо проекту розпорядження, розглядаються головним розробником, узагальнюються та враховуються під час доопрацювання проекту.

Доопрацювання проекту розпорядження за результатами консультацій з громадськістю може бути підставою для звернення головного розробника щодо продовження строку внесення такого проекту до облдержадміністрації.»;

5) пункт 73 виключити.

3. Центральним та місцевим органам виконавчої влади:

Привести свої регламентні документи у відповідність до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

| | |
|--|---|
| ЯБЛОНСЬКИЙ Василь Миколайович | перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент (<i>керівник авторського колективу</i>) |
| БЕКЕШКІНА Ірина Еріківна | директор Фонду «Демократичні ініціативи» імені Гляка Кучеріва, кандидат філософських наук |
| ГЕЛЕТІЙ Марія Михайлівна | заступник директора проекту USAID «Громадяни в дії» Українського незалежного центру політичних досліджень, кандидат політичних наук |
| КАЛАШНІКОВА Олександра Євгенівна | головний консультант відділу досліджень Придунайсько-Чорноморського регіону в м. Одесі Національного інституту стратегічних досліджень |
| КОЛЦУН Дмитро Леонтійович | провідний фахівець відділу досліджень Придунайсько-Чорноморського регіону в м. Одесі Національного інституту стратегічних досліджень |
| КОРНІЄВСЬКИЙ Олександр Анатолійович | головний науковий співробітник відділу етнопонаціональних досліджень, реінтеграції та розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, професор |
| ПЕЛІВАНОВА Надія Іванівна | старший науковий співробітник відділу етнопонаціональних досліджень, реінтеграції та розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень |
| СИДОРЕНКО Дарія Віталіївна | експерт Українського незалежного центру політичних досліджень |
| ТИЩЕНКО Юлія Анатоліївна | завідувач відділу етнопонаціональних досліджень, реінтеграції та розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень |
| ФИЛИПЕНКО Артем Олександрович | завідувач відділу досліджень Придунайсько-Чорноморського регіону в м. Одесі Національного інституту стратегічних досліджень |

Наукове видання

ЯБЛОНСЬКИЙ Василь Миколайович,
БЕКЕШКІНА Ірина Ериківна,
ГЕЛЕТІЙ Марія Михайлівна та ін.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО УКРАЇНИ: ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ ТА ЗАЛУЧЕННЯ, ВИКЛИКИ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ

Аналітична доповідь

За загальною редакцією
О. А. Корнієвського, Ю. А. Тищенко, В. М. Яблонського

Редактор *Т. В. Карбовнича*
Відповідальний за випуск *А. Ю. Іщенко*

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 6,94.
Наклад 150 пр. Зам. № ДФ __

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень,
вул. Пирогова, 7-а, Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
http://www.niss.gov.ua

ПП «Видавництво Фенікс»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 271 від 07.12.2000 р.
вул. Шутова, 13-б, Київ, 03067
www.fenixprint.com.ua