



# **НОВІ ФОРМАТИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПІДГОТОВЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Н. І. Пеліванова, головний консультант  
 відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства  
 центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних  
 досліджень

*В аналітичній записці розглядаються основні проблеми виконання  
 Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-  
 2020 років, вироблено рекомендації, врахування яких покращить інклюзивність  
 процесу ухвалення нової Національної стратегії, а також якість координації  
 діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у процесі її  
 реалізації. Комплексна реалізація рекомендації може бути здійснена після  
завершення заходів з протидії поширенню коронавірусу COVID-19.*

## **Висновки та рекомендації**

1. Першочергового рішення потребує питання визначення державного  
 органу, відповідального за підготовку проекту нової Національної стратегії  
 сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021-2026 роки (Національної  
 стратегії). Роль головного інтерфейсу між органами виконавчої влади та  
 громадянським суспільством у процесі реалізації чинної Національної Стратегії  
 фактично виконував Секретаріат Кабінету Міністрів України. З метою забезпечення  
 системності та узгодженості в координації органами виконавчої влади під час  
 розробки нового документа вважаємо за доцільне здійснення спільного керування  
 цим процесом з боку **Секретаріату Кабінету Міністрів та Офісу Президента**

## України.

2. Процес підготовки проекту нової Національної стратегії має відбуватися за умови широкого залучення представників громадянського суспільства. Для підвищення рівня суспільної підтримки документу необхідно:

- **Кабінету Міністрів України:** 1) утворити робочу групу з опрацювання проекту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021-2026 рр. із обов'язковим залученням представників організацій громадянського суспільства (ОГС); 2) визначити відповідальне міністерство за здійснення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;

- при створенні проекту Національної стратегії взяти за основу рекомендації Дорожньої карти правових реформ для громадянського суспільства;

- розглянути можливість створення окремого інформаційного ресурсу, де будуть знаходитись підсумкові документи засідань робочої групи, проект Національної стратегії, результати усіх етапів громадського обговорення документу.

3. Серед ключових положень, які мають бути передбачені у новій Національній стратегії, необхідно відзначити:

- чіткий розподіл функцій органів виконавчої влади щодо реалізації, моніторингу та оцінки виконання документу на етапі підготовки планів заходів, оприлюднення звітів про виконання планів заходів, аналізу досягнення очікуваних результатів заходів;

- конкретні інструменти участі Верховної Ради України у процесі імплементації Національної стратегії (залучення народних депутатів до опрацювання планів заходів та моніторингу їх виконання);

- рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо ухвалення місцевих програм сприяння розвитку громадянського суспільства;

- визначення індикаторів виконання завдань (кількісні показники, конкретний очікуваний результат);

- відображення нових актуальних проблем розвитку громадянського суспільства та формулювання відповідних завдань (включення до кола суб'єктів реалізації Національної стратегії об'єднаних територіальних громад, забезпечення захисту і безпеки діяльності учасників ОГС; вирішення питань перереєстрації ОГС з тимчасово окупованих територій на територіях підконтрольних Україні, підтримка ініціатив та ОГС, які захищають права і свободи громадян на тимчасово окупованих територіях України та внутрішньо переміщених осіб тощо);

- створення уніфікованих вимог до звітування щодо реалізації планів заходів на регіональному рівні.

4. Ефективність імплементації Національної стратегії потребує налагодження якісної комунікації між суб'єктами її виконання. Оптимальним рішенням може стати розробка комунікаційної стратегії **Секретаріатом Кабінету Міністрів**

## **України, Офісом Президента України та відповідальним міністерством за реалізацію планів на виконання стратегії.**

5. Результати виконання чинної Національної стратегії свідчать про необхідність відновлення повноцінної роботи Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (КР). Враховуючи, що саме Кабінет Міністрів України має забезпечити виконання планів заходів з реалізації Національної стратегії на засадах відкритості та прозорості вважаємо логічним створення Координаційної ради при ньому. Рекомендуємо **Кабінету Міністрів України** врахувати недоліки у діяльності цього органу в попередні роки та в Положенні «Про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства» передбачити норми про:

- представництво регіональних організацій громадянського суспільства в КР;
- застосування рейтингового голосування або встановлення фахових критеріїв для відбору ОГС, які можуть бути членами КР.
- повноваження КР щодо визначення виконання завдань та заходів Національної стратегії;
  - право членів КР делегувати свої повноваження;
  - обрання одного співголови КР від громадськості.

6. Для вдосконалення правової регламентації функцій Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування під час виконання Національної стратегії рекомендуємо **Верховній Раді України**:

- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» і визначити одним із завдань органів місцевого самоврядування здійснення заходів щодо сприяння розвитку громадянського суспільства;
- у Постанові «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29 серпня 2019 року передбачити серед предметів відання комітетів напрям сприяння розвитку громадянського суспільства.

## **Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства: аналіз реалізації та пошук нових форматів взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства**

У поточному році спливає термін реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 рр. (далі – Національна стратегія). Процес розробки нового документу державної політики потребує вивчення недоліків чинної Національної стратегії та проблем її реалізації, формування завдань та заходів із врахуванням нових викликів громадянського суспільства та розширення громадської участі у виробленні пропозицій державної

політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Узагальнюючи результати експертних моніторингів реалізації Національної стратегії можна виокремити такі основні проблеми :

**- нечіткий розподіл меж відповідальності органів виконавчої влади щодо реалізації Національної стратегії та неналежне виконання її завдань.**

Система органів, які реалізують Національну стратегію, включає Координаційну Раду, Кабінет Міністрів України (КМУ), Секретаріат Кабінету Міністрів України (СКМУ), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон), обласні державні адміністрації (ОДА), регіональні Координаційні ради та обласні ради. При цьому було чітко визначено такі завдання Кабінету Міністрів України: щорічне затвердження планів заходів щодо реалізації Стратегії, забезпечення його виконання, звітування про його виконання. Основними функціями Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (КР) мали стати забезпечення методичного супроводу Національної стратегії, моніторинг та оцінка її реалізації, комунікації щодо її впровадження.

Оскільки співголовою Координаційної ради було призначено Віце-прем'єр-міністра – Міністра Мінрегіону (Геннадія Зубко), підготовку та затвердження планів заходів реалізації Національної стратегії було доручено профільному Міністерству. СКМУ мав готувати звіти про виконання щорічних Планів заходів та здійснювати юридичну експертизу цих планів.

На практиці КР не впоралася з поставленими завданнями (за період з 2016 по 2019 роки було проведено загалом три засідання). Фактично питання методичної допомоги Мінрегіону в розробці щорічних Планів заходів, комунікації між громадянським суспільством та владою і контролю за виконанням Планів заходів здійснював СКМУ. Серед проблем неефективності роботи КР експерти зазначають, зокрема, пасивність більшості членів КР у процесі формулювання пропозицій щодо імплементації Національної Стратегії; недостатню представленість регіональних організацій у складі КР; невирішеність у Положенні про КР питання про можливість та механізм делегування своїх повноважень членами<sup>1</sup>.

На регіональному рівні всі функції з розробки, імплементації та звітування щодо програмних документів здійснювали структурні підрозділи ОДА. Практика виконання регіональними виконавчими органами завдань Національної Стратегії відрізняється та залежить переважно від ухвалення регіональних програм сприяння розвитку громадянського суспільства, їх фінансування та механізмів забезпечення громадської участі в їх ухваленні та реалізації. Наразі у частині областей відсутні регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства, що негативно

<sup>1</sup> Олександр Заславський, Володимир Скрипець, Марія Соколова. Моніторингове дослідження: Імплементація Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки. Офіс Ради Європи в Україні, К.: - 2019. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure\\_10.12.19\\_final.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure_10.12.19_final.pdf)

впливає на реалізацію завдань документу державної політики. Водночас, експерти відзначають також неефективність виконання регіональними координаційними радами покладених на них функцій<sup>2</sup>.

**- недостатня ефективність юридичних інструментів для узгодження дій Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування (ОМС) у процесі реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.**

Відповідно до Національної стратегії її реалізація мала забезпечуватися спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Національної Стратегії. Оскільки вагома частина її заходів та регіональних програм пов'язана з ухваленням нормативно-правових актів, успішність їх реалізації залежить від роботи Верховної Ради України та місцевих рад.

На рівні Національної стратегії зазначається, що ОМС беруть участь у її реалізації на підставі та у спосіб, що передбачені законами України, статутами територіальних громад, а також власними актами. Разом із тим законодавство не зобов'язує ОМС ухвалювати місцеві програми сприяння розвитку громадянського суспільства. Незважаючи на те, що позитивна практика співпраці ОМС та громадського сектору у виробленні завдань місцевої політики сприяння розвитку громадянського суспільства існує, у переважній більшості територіальних громад такі документи відсутні.

Невизначеність ролі Верховної Ради України у процесі імплементації Національної Стратегії призвела до систематичного невиконання заходів, які передбачали внесення змін до законодавства. Так, важливі для сприяння участі громадськості 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» не були розглянуті.

**- неконкретність формулювання завдань, відсутність критеріїв оцінки виконання заходів, різні регіональні практики звітування.** Через неналежну діяльність КР критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Національної Стратегії розроблено не було. Під час моніторингу здійснення заходів експерти відзначили, що половина завдань не містить заходів на своє виконання; частина завдань має процесуальні формулювання, що унеможлиблює оцінку їх впливу на стан громадянського суспільства, частина не пов'язана з розвитком громадянського суспільства (зокрема, у регіональних програмах є поширеним включення заходів національно-патріотичного виховання та культурно-мистецького напрямку). Ускладнює оцінку виконання планів заходів відсутність чітких очікуваних

<sup>2</sup> Громадський супровід реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки на регіональному рівні /Асоціація сприяння самоорганізації населення.- [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://issuu.com/undpukraine/docs/support2>

результатів та єдиних вимог звітності для обласних державних адміністрацій. Зокрема, експерти відзначили, що лише звіти Сумської та Одеської областей містять інформацію про виконання Планів заходів по конкретних пунктах, що дає змогу чітко відслідковувати стан виконання кожного пункту (заходу) Плану заходів<sup>3</sup>.

***Стан розробки проекту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на наступний період.***

На даний час офіційно робота на рівні КМУ над проектом нового документу державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства досі не розпочалася. Постановою КМУ від 25 березня 2020 року було ліквідовано Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства<sup>4</sup>. Серед завдань Держагентства раніше зазначалися реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; внесення на розгляд Міністра культури, молоді та спорту пропозицій щодо формування державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; співпраця з інститутами громадянського суспільства, стимуляція розвитку й ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства, сприяння їх участі у формуванні та реалізації державної політики на всіх рівнях. Отже, залишається відкритим питання про визначення профільного міністерства, яке буде координувати цей напрям.

Водночас процес вироблення пропозицій неурядових організацій відбувається у рамках Дорожньої карти правових реформ для громадянського суспільства. Протягом березня-квітня 2020 р. робочі групи експертів та представників ОГС здійснюють підготовку проекту пріоритетів реформування та покращення правового середовища для громадського сектору, у тому числі за напрямом державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Олександр Заславський, Володимир Скрипець, Марія Соколова. Моніторингове дослідження: Імплементція Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки. Офіс Ради Європи в Україні, К.: - 2019. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure\\_10.12.19\\_final.pdf](https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure_10.12.19_final.pdf)

<sup>4</sup> Деякі питання Державного агентства спорту і Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 р. № 233 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2020-p>

<sup>5</sup> Карта правових реформ для громадянського суспільства. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://www.facebook.com/legalreformscso/?ref=br\\_tf&epa=SEARCH\\_BOX](https://www.facebook.com/legalreformscso/?ref=br_tf&epa=SEARCH_BOX)