

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ПРО СТАН РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ:
ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ, РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ**

АНАЛІТИЧНА ДОПОВІДЬ

КИЇВ - 2014



Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. – К.: НІСД, 2014. – 78 с.

Автори:

*Яблонський В.М., к. і. н., доц. (керівник авторського колективу);
Корнієвський О.А., д. політ. н., доц.; Василюк С.М.; Вауліна Ф.В.;
Вознюк П.Ф., к. політ. н.; Горєлов Д.М.; Калашнікова О.Є.;
Крисенко О.В., к. філос. н.; Лазаренко В.І.; Лендєл М.О., д. політ. н., доц.;
Мітряєва С.І., к. і. н.; Опалько Ю.В.; Палій Г.О., к. політ. н.; Пеліванова Н.І.;
Сербіна Ю.В., к. політ. н.; Спірідонова Л.М.; Фісун О.А., д. політ. н., проф.*

З текстом доповіді можна ознайомитись на веб-сайті Національного інституту стратегічних досліджень за адресою: <http://niss.gov.ua>

*за повного або часткового відтворення матеріалів даної
публікації посилення на видання обов'язкове
Національний інститут стратегічних досліджень, 2014*

ЗМІСТ

Вступ	4
I. Загальні тенденції	8
1. Сучасні форми та практики самоорганізації громадян України	8
2. Взаємодія органів державної влади з інституціями громадянського суспільства	27
3. Розвиток місцевої демократії	37
3.1. Поточний стан реформування місцевого самоврядування	37
3.2. Особливості взаємодії представницьких органів місцевого самоврядування з громадськістю	43
4. Політико-правові аспекти забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні	51
4.1. Реалізація Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства щодо удосконалення його нормативно-правової бази (січень – листопад 2013 р.)	52
4.2. Вплив суспільно-політичної кризи на стан правового середовища громадянського суспільства (кінець листопада 2013 р. – лютий 2014 р.)	61
II. Регіональні особливості (на прикладі Вінницької, Закарпатської, Одеської, Харківської областей)	68
Авторський колектив	78

ВСТУП

Розвиток громадянського суспільства в Україні за останні роки, зокрема, характеризується наступними тенденціями. З одного боку, громадянське суспільство розвивалося як незалежний й потужний чинник суспільного поступу; з іншого – держава намагалася співпрацювати з громадянським суспільством, формуючи його «зверху». Для цього були ухвалені закони та нормативні акти, які визначали «правила гри». Початок був покладений затвердженням у 2012 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Плану першочергових заходів з її реалізації.

Удосконалювалося нормативно-правове забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні у напрямі його подальшого наближення до відповідних європейських стандартів (уведення у дію з січня 2013 року Закону України «Про громадські об'єднання» та інших нормативно-правових актів). Успішно реалізовувалися на практиці норми Закону України «Про доступ до публічної інформації». Налагоджувалася робота громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування. Сприяла утвердженню відкритості та публічності у процесах державного управління участь України у міжнародній Ініціативі «Партнерство «Відкритий уряд». У різних регіонах держави поширилася практика розробки та прийняття регіональних програм сприяння розвитку громадянського суспільства.

Однак всі ці та інші безсумнівні здобутки, як і еволюційний шлях розвитку громадянського суспільства взагалі, були поставлені під сумнів, а потім, значною мірою нівельовані немотивованим публічно рішенням колишніх очільників української влади відмовитися у кінці листопада 2013 року від підписання на Вільнюському саміті Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. У відповідь на такі кроки влади в Україні розгорнувся масовий протестний громадський рух.

Намір владної верхівки придушити його силовими методами, свідоме уникання реального діалогу з громадянським суспільством та політичною опозицією призвели до розгортання безпрецедентної в новітній історії України широкомасштабної суспільно-політичної кризи. Спроби ж увести у дію «диктаторські закони» від 16 січня 2014 р., масові порушення прав та свобод громадян та небачена ескалація насильства з боку зрощених із криміналітетом силових структур, що супроводжувалася численними жертвами серед мирних громадян, призвели лише до загострення кризи та протистояння між сторонами конфлікту, попри намагання міжнародних посередників урегулювати його мирним шляхом. Виникла реальна загроза самому існуванню Української держави та демократичному вибору українського народу.

На тлі й без того наднизького рівня довіри до органів державної влади, колишні керівники країни своїми злочинними діями проти власного народу остаточно делегітимізували себе, що завдяки подальшому зростанню масової протестної активності й стало основною причиною їх усунення з політичної арени. Таким чином, громадянське суспільство не на словах, а реально довело, що воно здатне виступати надійним гарантом незворотності демократичних перетворень в Україні.

Після перемоги демократичних сил організована громадськість, зокрема громадські структури Євромайдану, одразу включилися у процес відновлення конституційного ладу в Україні, реформування системи державної влади, подолання корупції та беззаконня, захисту прав і свобод людини і громадянина. Проте, ці позитивні процеси та тенденції суспільно-політичного поступу були поставлені під загрозу новим серйозним викликом національній безпеці України – військовою агресією з боку Російської Федерації, окупацією та анексією АРК, інспіруванням російськими спецслужбами та проросійськими організаціями сепаратистських заворушень на Сході та Півдні України.

Однак, і в таких непростих умовах організації громадянського

суспільства не лише продовжили активну участь у демократичних перетвореннях, але й стали важливим чинником суспільно-політичної консолідації, розгортання масового патріотичного громадянського руху спрямованого на захист Української Держави та, зрештою, забезпечення її національної безпеки в умовах зовнішньої агресії.

У той же час, проявлені українським народом найвищі зразки громадянськості під час акцій Євромайдану та мужнього протистояння зовнішній загрози створили нові можливості для інтеграції України у структури Європейського Союзу. Підтвердженням цього є підписання політичних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Зазначені серйозні виклики актуалізують необхідність поновлення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та її реформатування відповідно до нових умов, проблем та можливостей.

Виходячи з усвідомлення пріоритетності вказаних завдань, автори цього річного, уже третьої за ліком, доповіді «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні» сконцентрували свою увагу навколо аналізу питань:

- сприяння державою суспільно-корисній та соціально значущій самоорганізації громадян, розвитку національної системи благодійництва і добротності, викорінення корупційних схем взаємодії між органами влади та громадськими структурами;

- повернення до партнерських відносин органів державної влади з організаціями громадянського суспільства, забезпечення їхньої повноцінної участі у процесі вироблення суспільно важливих рішень;

- децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади у контексті зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад, делегування частини управлінських функцій місцевим громадам на основі принципу субсидіарності;

- виконання усього комплексу заходів, передбачених Стратегією

державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: нормативно-правового врегулювання та забезпечення свободи мирних зібрань, доступу до інформації, свободи вираження поглядів тощо; імплементації прийнятого законодавства і практик правозастосування, які сприяють підвищенню гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина.

Вперше матеріали доповіді доповнені розділом, присвяченим регіональним особливостям розвитку громадянського суспільства в Україні на конкретних прикладах чотирьох регіонів: Вінницької, Закарпатської, Одеської та Харківської областей.

ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ

1. СУЧАСНІ ФОРМИ ТА ПРАКТИКИ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

У 2013 році громадянське суспільство в Україні вийшло на новий якісний рівень мобілізації активних громадян для вирішення стратегічних для розвитку українського соціуму проблем, створило унікальні інституційні осередки, які продемонстрували здатність формулювати власний порядок денний та змушувати рахуватися з ним різні політичні сили. Практика виходу людей на Євромайдан засвідчила, що енергія самоорганізації українських громадян має великий потенціал до консолідації навколо суспільно значущих проблем.

Стан розвитку громадянського суспільства в Україні відслідковується багатьма міжнародними організаціями, які щорічно готують відповідні експертні звіти. Так, у червні 2013 р. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в межах дослідження «Індексу сталості неурядових організацій» (CSOSI) опублікувала звіт щодо стану розвитку громадянського суспільства в Україні за 2012 р., який доцільно розглядати в якості демонстрації передумов його стану в 2013 р. Цей рейтинг базується на шкалі від 1 до 7, де 1 показує його розвинутий рівень та 7 відповідає низькому рівню¹.

Отже, розвиток організацій громадянського суспільства (далі – ОГС) в Україні оцінений експертами вище ніж у 2011 р. (3,5 бали), відповідний показник склав 3,4 бали (див. таблицю 1). Прогрес в рейтингу, на думку експертів, був спричинений тим, що у 2012 р. були прийняті нові закони і правила, що впливають на правовий статус ОГС, їх реєстрацію, оперативну та економічну діяльність. Констатується наявність організацій, які задоволені новими правовими умовами, але водночас наголошується, що більшість організацій не знають про новації, або мають сумніви з приводу їх

¹ Індекс сталості НУО в Україні у 2012 р. 15 видання – червень 2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf

практичної реалізації.

Аналізуючи стан розвитку громадських організацій в Україні, упорядники дослідження вказують на обмеженість фінансової та ресурсної бази у вітчизняних ОГС для здійснення ефективної діяльності, а також й те, що їх представники беруть активну участь у громадських комітетах, створених загальнонаціональними і місцевими органами влади.

Порівнюючи показники індексу сталості неурядових організацій в Україні у 2011 р. та у 2012 р., можна відстежити зміцнення їх позицій у двох секторах: «організаційна спроможність» (organizational capacity) та «кампанія громадянського представництва» (advocacy). Організаційне підсилення ОГС характеризується приділенням більшої уваги соціальній мобілізації. Так, сформовані по всій території країни ініціативні групи організовували численні кампанії проти прийняття закону про наклеп, впровадження Закону України «Про засади державної мовної політики» тощо.

У 2012 р. на загальнонаціональному та місцевому рівнях були створені нові інструменти для сприяння співпраці з ОГС. Основною новацією стало створення у січні 2012 р. Координаційної Ради з розвитку громадянського суспільства, яка включає в себе представників ОГС. Кабінет Міністрів України також створив кілька консультативних органів з широким представництвом ОГС. Проте, робота цих консультативних органів поки що не є ефективною через неякісно підготовлені поради та відсутність бажання державних органів прислухатися до них.

**Показники Індексу сталості неурядових організацій в Україні
у 2008- 2012 рр. (за даними USAID CSOSI)**

	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Сталий розвиток НУО	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4
Правове середовище	3,6	3,6	3,6	3,5	3,5
Організаційна спроможність	3,7	3,6	3,5	3,5	3,4
Фінансова життєздатність	4,1	4,2	4,2	4,3	4,3
Кампанія громадянського представництва (адвокація)	2,9	2,8	2,7	2,6	2,5
Надання послуг	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Інфраструктура	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
Ставлення з боку громадськості	3,9	3,8	3,7	3,6	3,6

Отже, узагальнюючі оцінки розвитку громадянського суспільства в Україні випереджають відповідні показники країн СНД та Кавказу, хоча й відстають від країн Центральної Європи та Балтії. Для порівняння: Естонія отримала 2,0 бали; Польща – 2,2; Чехія – 2,6; Словаччина – 2,7; Угорщина – 3,0; Україна – 3,4; Молдова – 4,1; Казахстан – 4,1; Грузія – 4,2; Росія – 4,4.

Інша міжнародна неурядова організація Freedom House у своєму дослідженні Nations in Transit відзначає, що у 2013 р. більшість основних показників демократичного розвитку України у порівнянні з 2012 р. залишилися незмінними (див. таблицю 2). Цей рейтинг також базується на шкалі від 1 до 7, де 1 найвищий рівень демократичного прогресу, а 7 найнижчий. Зокрема, середній інтегральний показник «демократичного розвитку» у 2013 р. експерти визначили у 4,86 бала, що на 0,04 бала гірший від результату 2012 р. Спад показників був зафіксований у напрямку «Виборчий процес». Інші позиції: «Незалежні медіа», «Національне демократичне управління», «Незалежність судової системи», «Корупція», «Місьцеве демократичне управління» та «Громадянське суспільство» – не зазнали суттєвих змін. Зафіксований спад у напрямку «Виборчий процес» укладачі рейтингу пояснюють негативною оцінкою останніх парламентських

виборів, що відбулися 28 жовтня 2012 р. міжнародними спостерігачами².

Таблиця 2

Показники рейтингу демократичного розвитку України у 2009 – 2013 рр.
(за даними *Freedom House. Nations in Transit – Ukraine, 2013*)

	2009р.	2010р.	2011р.	2012р.	2013р.
Виборчий процес	3.50	3.50	3.50	3.75	4.0
Громадянське суспільство	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75
Незалежні медіа	3.50	3.50	3.75	4.00	4.0
Національне демократичне управління	5.00	5.00	5.50	5.75	5.75
Місцеве демократичне управління	5.25	5.25	5.50	5.50	5.50
Незалежність судової системи	5.00	5.00	5.50	6.00	6.0
Корупція	5.75	5.75	5.75	6.00	6.0
Розвиток демократії	4.39	4.39	4.61	4.82	4.86

Загальні показники розвитку демократичного розвитку в Україні у цьому рейтингу, як й в більшості країн СНД та Кавказу, Центральної Європи та Балтії показали в 2013 р. тенденцію до погіршення. Так від’ємна динаміка спостерігалася в Естонії у 2013р. – 1,96 бали (у 2012 р. – 1,93 бали), Польщі – 2,18 (2,14), Словаччині – 2,57 (2,50), Угорщині – 2,89 (2,86), Україні – 4,86 (4,82), Росії – 6,21 (6,18), Казахстані – 6,57 (6,54). Натомість, прогрес продемонстрували Чехія у 2013р. – 2,14 бали (у 2012 р. – 2,18 бали), Грузія – 4,75 (4,82) та Молдова – 4,82 (4,89).

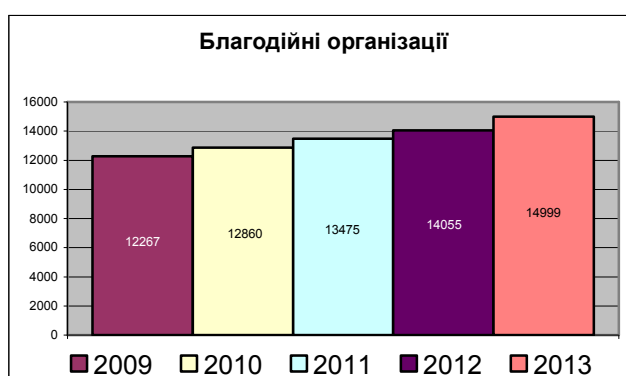
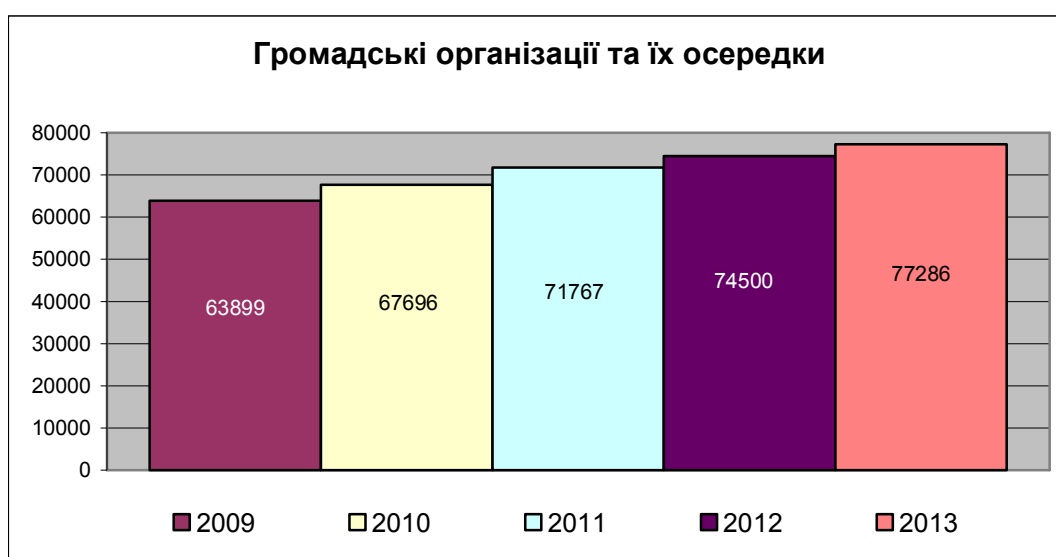
Сучасний стан розвитку громадянського суспільства відслідковується також завдяки статистичним показникам розвитку його інститутів. Тенденція збільшення кількості зареєстрованих громадських об’єднань збереглася й у 2013 році. Так, за даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, на 1 січня 2014 р. було зареєстровано (включно з міжнародними,

² Nations in Transit – Ukraine (2013) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine#.Ut_NVdLGxko

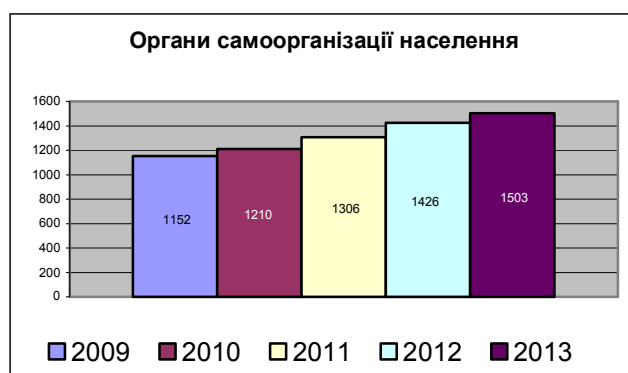
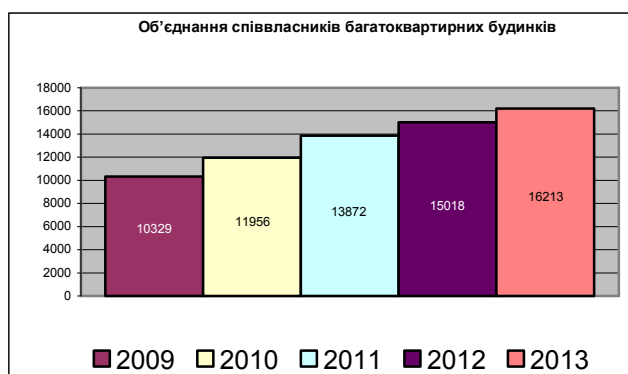
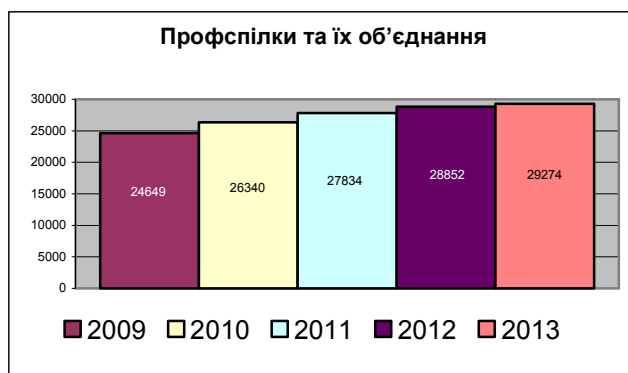
всукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 77286 громадських організацій (на 1 січня 2013 р. – 74500), 29274 профспілок та їх об'єднань (28852), 14999 благодійних організацій (14055), 16213 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (15018) та 1503 органів самоорганізації населення (1426) (див. таблицю 3)³.

Таблиця 3.

Зростання кількості об'єднань громадян в Україні у 2009-2013 рр.
(за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України).



³ Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання на 1 січня 2014 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>



Зростаючі статистичні показники кількості громадських об'єднань вказують на бажання громадян існувати в системі координат, що розвивається паралельно із державним та бізнесовим секторами, покладаючись на власні сили в організації життєдіяльності, що передбачає створення нових форматів міжособистісної взаємодії для забезпечення прогресу в особистому розвитку. Успішні приклади діяльності ОГС, у свою чергу, демонструють ефективність моделі самоорганізації для громадян, створюючи додаткову мотивацію для самовдосконалення.

Разом з тим, в цілому позитивний тренд щодо збільшення ОГС містить й деякі вади, які визначають реальну картину становлення самоорганізаційних утворень на сучасному етапі. Так, експерти вказують на наявність великої

кількості фіктивних організацій, які існують тільки на папері й фактично не діють. Відомі непоодинокі випадки, коли ОГС створюються під конкретний проект, а по його реалізації стають «фантомними» утвореннями. Згідно із даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, окремі ОГС очолюються особами, які вже як декілька років пішли з життя, інші ж об'єднання відсутні за місцем реєстрації. Поширення набула практика, коли ОГС засновуються державними службовцями для застосування корупційних схем. Деяким можновладцям вдається поєднувати основну роботу із керівництвом (до шести) різних громадських об'єднань, що змушує ставити питання щодо доцільності та ефективності такої практики. Часто-густо засновується ціла низка організацій із схожими назвами з метою застосування авторської монополії на окрему галузь та обмеження створенню організацій конкурентів⁴.

Вищенаведені явища є лише окремими прикладами несумлінного використання можливостей громадських організацій, що у підсумку породжує недовіру громадян до суспільно-корисних громадянських структур.

Тим не менш, останніми роками довіра до ОГС серед населення України поступово зростала. Так, згідно з дослідженням, яке було проведено Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова з 17 по 22 травня 2013 р. громадським організаціям у 2013 р. в середньому довіряло 39,5 % респондентів, не довіряло – 45,5 %. У 2003 р. показники довіри і недовіри дорівнювали відповідно 27,5 % і 50,7 %. Сьогодні в українському суспільстві лише три структури мають переважну довіру громадян: Церква (баланс довіри-недовіри становить +50 %), ЗМІ України (+24,5 %), Збройні Сили України (+11 %). Дещо переважає довіра громадян у ставленні до громадських організацій (+3 %). Усі інші структури мають негативний баланс довіри-недовіри: Верховна Рада України (– 60,5 %),

⁴ Кармазіна М.С. Громадські організації: кого вони представляють? / М.С. Кармазіна // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/gromadski-organizaciyi-kogo-voni-predstavlyayut_.html

суди (– 56 %), політичні партії (– 52 %), Уряд України (– 49 %), міліція (– 47 %), банки (– 44 %), прокуратура (– 43 %), Президент України (– 43 %), Конституційний Суд України (– 38 %), Служба безпеки України (– 14 %), місцева влада (– 5 %).

Відносно низька довіра населення до громадських об'єднань пояснюється, серед іншого, дефіцитом знань щодо їхньої діяльності. Так, лише 30 % громадян знають про громадські організації, які діють в їхніх містах чи селах (не знають – 70 %). Найкраще проінформовані про громадські організації в Центральному регіоні (38 %), особливо у Києві (47 %), а також в Криму (41 %). Найменше про них знають в Західному регіоні (19 %), що пов'язано у першу чергу з наявністю у його структурі сільського населення, серед якого не знають про громадські організації 83 %, знають про них 17 %.

Багато в чому саме через брак інформації щодо діяльності громадських організацій, залучення громадян до активної суспільної діяльності залишається низьким. Лише 8,1 % респондентів зазначили, що займаються громадською діяльністю. Порівняно з 2008 р. цей показник знизився (становив у 2008 р. 11,6 %). Лідером серед регіонів України за кількістю залучених громадян до активної громадської діяльності виявився «Південь» із 14,1 %, аутсайдером – «Схід» із 5,9 %. Водночас більшість громадян (57,7 %) вважають, що громадські організації потрібні в містах та селах, де вони мешкають, тоді як 18,2 % вважають їх непотрібними. Порівняно з 2011 р. цей показник зріс на 8 % (у 2011 р. 50 % опитаних громадян вважали, що громадські організації потрібні).

Вищезазначене дослідження засвідчило, що потреба в активній громадській діяльності може з'явитися серед опитаних громадян за умов, коли така діяльність принесе конкретну користь їм або їх сім'ям – 37,4 % (у 2008 р. – 37,1 %); якщо під загрозою опиниться життя, здоров'я або добробут близьких й така діяльність сприятиме ліквідації цієї загрози – 33,2 % (29,2 %); якщо така діяльність буде приносити конкретну користь

суспільству – 33,2 % (14,8 %); якщо за це будуть платити гроші – 17,2 % (21,9 %). Наведені дані свідчать, що прогрес демонструє мотивація ідейного й безпекового спрямування, натомість матеріальні мотиви втрачають свої позиції.

На думку більшості респондентів (57 %), громадські організації насамперед повинні займатися захистом соціально незахищених груп населення (інвалідів, багатодітних сімей тощо). Водночас, половина опитаних назвали основною метою громадської організації надання людям юридичної та іншої допомоги в обстоюванні їхніх прав та здійснення контролю за діяльністю влади⁵.

Слід підкреслити, що фактично основними формами активності громадських організацій в сучасній Україні є такі: проведення мітингів, демонстрацій; лекцій, зустрічей, з'їздів, конференцій, зборів, семінарів, виставок; організація заходів спортивного, оздоровчого спрямування та із збору коштів; влаштування святкувань, присвячених відзначенню державних та міських свят тощо. Відповідно у структурі громадських організацій за спрямуванням та видами діяльності у 2013 р. найбільша питома вага припадала на об'єднання фізкультурно-спортивні, оздоровчі, ветеранів та інвалідів, професійної спрямованості, національних та дружніх зв'язків.

Все більш відчутно проявляється тенденція до об'єднання ОГС у співтовариства, що дозволяє більш ефективно розвивати взаємодію між ними. Зокрема, в благодійному секторі України найбільшими за чисельністю об'єднаннями сьогодні є Всеукраїнська благодійна організація «Асоціація благодійників України» (включає 34 організації)⁶ та благодійна організація «Український форум благодійників» (включає 21 повноправного члена та 5

⁵ Громадський сектор і політика: взаємодія, нейтралітет чи боротьба? – загальнонаціональне та експертне опитування. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dif.org.ua/ua/polls/2013-year/gromadskii-sektor-i-politika-vzaemodija_-neutralitet-chi-borotba_---zagalnonacionalne-ta-ekspertne-opituvannja.htm ; Чи довіряєте Ви громадським організаціям? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=81

⁶ Члени Асоціації благодійників України. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vboabu.org.ua/abumembers.html>

асоційованих членів)⁷. Серед стратегічних напрямів діяльності цих організацій: поліпшення якості комунікацій між благодійниками та бенефіціарами, створення можливостей для їхнього діалогу; допомога у здійсненні системної благодійності; інформування суспільства та популяризація культури благодійництва; вдосконалення законодавчих, фінансових, економічних та соціальних умов провадження доброчинності; інституційний розвиток благодійних організацій та захист інтересів їх членів.

Загалом, благодійний сектор в Україні має за сучасної доби тенденцію до зростання, яка характеризується збільшенням статистичної кількості його структур та зростанням об'ємів коштів, спрямованих на доброчинність. Показники України у рейтингах благодійності вказують й на те, що громадяни України більш схильні довіряти власним можливостям у здійсненні благодійної діяльності. В їх свідомості відбувається зміщення джерела атракції допомоги від держави до об'єднань громадян. Разом з тим, маємо констатувати наявність певної недовіри громадян до благодійних організацій, через що вони проявляють більшу схильність до того, щоб самотужки перераховувати кошти нужденним та здійснювати волонтерську роботу, ніж передовіряти адміністрування в цій сфері благодійним організаціям. Слід вказати й на те, що залученість громадян України до благодійної діяльності все ще є низькою, що пояснюється несформованістю культури доброчинності в суспільстві, неефективністю державної політики у цій сфері та невисоким рівнем менеджменту благодійних організацій⁸.

За результатами проведеного нами аналізу громадянської активності в Україні у 2013 р. можна зробити висновок, що основні тренди самоорганізації громадян впродовж цього року визначали такі тенденції: громадська активність, пов'язана із обговоренням євроінтеграційної перспективи України, та відповідна позиція громадян щодо її корекції; протидія погіршенню соціально-економічного становища та зловживанням

⁷ Члени Форуму благодійників. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ufb.org.ua/aboutus/kerivnuctvo/members.htm>

⁸ Розвиток благодійництва в сучасній Україні. Аналіт. записка. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ufb.org.ua/aboutus/kerivnuctvo/members.htmhttp://www.niss.gov.ua/articles/1367/>

правоохоронних органів, виявам корупції на всіх рівнях. Так, посилення зацікавленості ОГС до процесу євроінтеграції було викликано наближенням перспективи підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС. Громадські структури активно залучилися до дискусії щодо переваг та недоліків обраного зовнішньополітичного курсу. З їхньої ініціативи на загальнодержавному та обласних рівнях було проведено відповідне громадське обговорення у форматі конференцій, веб-конференцій, публічних дебатів, круглих столів. При цьому більш активними виявилися організації, які обстоювали євроінтеграційні погляди, що в цілому корелюється із настроями більшості населення України: за даними соціологічного опитування Київського міжнародного інституту соціології, у 2013 р. за вступ України до ЄС проголосували близько 41 % опитаних, за вступ до Митного Союзу – 35 %⁹. Показовим прикладом, що демонструє підтримку організованої громадськості євроінтеграційного курсу України, послугує створення у вересні 2013 р. коаліції «За європейську інтеграцію України». Втім, маємо вказати на непослідовну позицію представників органів влади з приводу підготовки зовнішньополітичного вектору інтеграції, яка без широких консультацій з громадськістю змінила її темпи.

Слід відзначити, що у контексті планованого підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС значно зросла громадянська активність навколо питання зовнішньополітичного позиціонування України, яку характеризували масові акції протесту у Києві та багатьох інших містах України наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. («Євромайдан»). За повідомленням представника Комітету із системного аналізу при Президії НАН України, тільки за перший тиждень протестів в акціях (постійні та тимчасові майдани в різних містах, «живі ланцюги», хода та мітинги) взяло участь від 450 тисяч (мінімальна оцінка) до 780 тисяч (максимальна оцінка) осіб по всій країні. При цьому акції на підтримку Уряду України зібрали від

⁹ Яким шляхом іти Україні – до якого союзу приєднатись? // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=196&page=1>

18 до 35 тис. осіб. На другому тижні протестна активність зростає у Києві й інших містах загалом до одного мільйона людей, а кількість тих, хто виходив на підтримку урядовців залишилася незмінною, або навіть дещо зменшилася – від 5 до 12 тис. осіб¹⁰. Безпрецедентних масштабів й унікальних інституційних форм набув волонтерський рух, спрямований на забезпечення комунальних, медичних, юридичних, безпекових, навіть інтелектуально-освітніх (Відкритий університет Майдану) потреб учасників всеукраїнської громадянської акції наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р.

Відразу ж зробимо наголос на тому, що феномен Євромайдану має деякі спільні риси із феноменом Майдану часів Помаранчевої революції, втім як і свої особливості, що ґрунтуються на різній мотивації виходу громадян на площі країни у 2004 р. та 2013 р. За даними соціологічного дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» 7-8 грудня 2013 р., основними причинами виходу громадян на Євромайдан стали: жорстоке побиття демонстрантів на Майдані Незалежності у ніч на 30 листопада 2013 р. (69,6 %), відмова української влади від підписання Угоди про асоціацію з ЄС (53,5 %), прагнення змінити життя в Україні та владу (49,9 %) ¹¹.

Слід також відзначити, що у порівнянні із подіями Помаранчевої революції, український громадський рух значно радикалізувався, що стало, зокрема, відповіддю на силовий спосіб вирішення владою конфліктної ситуації. Створення загальнонаціональної організації Народне об'єднання «Майдан» можна вважати виявом подальшої структуризації громадянського суспільства, втіленням розуміння важливості створення дієвої організаційної конструкції для реалізації потенціалу самоорганізаційних громадянських практик. Життєздатність Євромайдану багато в чому забезпечувалася надією людей, що він стане для них й для країни в цілому своєрідним соціальним ліфтом, здатним змінити їх особисте життя на краще та переформатувати

¹⁰ В Україні протестні настрої охопили 80 % громадян // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/96437>

¹¹ Майдан-2013: хто стоїть, чому і за що? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/gvkr1gkaeths.htm>

суспільно-політичний устрій України за демократичними прогресивними зразками. Проте, явище Євромайдану намагалися «приватизувати» різні громадські об'єднання та політичні сили, які мають різне бачення розвитку ситуації, через що їх спільні стратегії мали ситуативний характер. Крім того, заявлений перелік завдань не був підкріплений достатньою кількістю демократичних механізмів для втілення в політичну практику.

Сьогодні вкрай важливою слід вважати переорієнтація наявного потенціалу прагнень й очікувань громадян в конструктивні конвенційні практики. При цьому громадянську активність Євромайдану за доцільно було б трансформувати у створення громадських інституцій, що, безумовно, посилить вплив громадянського суспільства на процеси вироблення і прийняття політичних рішень, а відтак дозволить громадянам більш ефективно втілювати у життя свої плани та устремління.

Загалом слід зробити особливий наголос на тому, що зростання стихійної протестної активності суспільства показово характеризувало громадсько-політичне життя України у 2013 році. Посилення громадянського протесту відбувалося поетапно, у контексті політичних акцій та інших резонансних подій. Частково мобілізувати протестні настрої вдалося парламентським опозиційним партіям у ході акції «Вставай, Україно!». Наступна хвиля протестів була пов'язана із подіями у районному центрі Врадіївка Миколаївської області. Пік громадського невдоволення припав на кінець 2013 р., подеколи набуваючи рис силового протистояння між владою та організованим суспільством.

Як і у попередні роки, головними причинами протесту у 2013 р. були соціальна несправедливість, корупція, погіршення умов життя та праці, підвищення комунальних тарифів, невивплата заробітної плати, забудова територій. Так, якщо у передвиборному 2012 р. із соціальними та економічними питаннями було пов'язано 43 % протестних заходів, то вже у

першому півріччі 2013 р. – 55 %¹². При цьому слід вказати на фіксоване упродовж 2011–2013 рр. збільшення частки конфронтаційних форм протесту (немирного характеру, але без застосування прямого фізичного насильства) у загальному масиві протестної активності. Звичним явищем стають такі дії, як перекриття руху, блокування будівель, страйки, голодування. Об'єктами стихійного конфронтаційного протесту, як правило, виступали центральні та місцеві органи влади, адміністрація підприємств, правоохоронні структури.

Варто наголосити, що кількість насильницьких акцій протесту, коли цілеспрямовано завдається шкода людям або майну (таких як захоплення адміністративних будівель, побиття, вандалізм), дещо знизившись після завершення виборів до Верховної Ради 2012 р., знову зросла наприкінці 2013 р. з початком всеукраїнської громадянської акції «Євромайдан». Це дає підстави вважати, що насильницькі протестні дії в Україні здебільшого мають політико-ідеологічне забарвлення.

Наростання конфронтаційного спротиву сигналізує про низьку ефективність в умовах громадсько-політичного життя сучасної України менш радикальних традиційних форм протесту: мітингів, демонстрацій, пікетів, петицій. Не маючи перспективи задовольнити свої вимоги у більш цивілізований спосіб, люди бувають змушені вдаватися до безпосереднього тиску на владу або інші об'єкти протесту за допомогою конфронтаційних методів. Зокрема, досить поширеною практикою стало висунення протестувальниками ультиматумів органам влади та роботодавцям.

Також однією з новітніх протестних практик, що набувають дедалі більшого поширення в Україні, є здійснення кібернетичних (хакерських) атак на електронні ресурси органів державної влади з метою блокування їхньої роботи та розміщення на них інформаційних повідомлень протестного характеру. Значного резонансу набули події кінця листопада – початку грудня 2013 р., коли на знак протесту проти дій правоохоронців щодо

¹² Протестів не буде. Але лише доти, доки народ не втомиться від влади. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/prote-vtomitsja-vid-vladi.htm>

учасників Євромайдану атак зазнали офіційне Інтернет-представництво Президента України, web-сайти Кабінету Міністрів України та Міністерства внутрішніх справ України¹³. Одночасно невідомими було заблоковано роботу низки опозиційних інформаційних ресурсів («Українська правда», ZN.UA, «Цензор.Нет», «Тиждень.ua» та інші)¹⁴.

До надзвичайно тривожної тенденції віднесемо різке зростання кількості та інтенсивності виступів, спричинених незаконними діями або бездіяльністю правоохоронних органів. За підсумками моніторингу Центру дослідження суспільства, лише за перші дев'ять місяців 2013 р. було зафіксовано 333 протестні події, які піднімали питання свавілля або бездіяльності правоохоронних органів, що становило 12 % від усіх протестних подій за цей період. Особливо гостру суспільну реакцію і потужну хвилю протестних заходів по всій країні викликали злочинні дії правоохоронців у райцентрі Врадіївка Миколаївської області.

Слід відзначити, що, виступаючи проти бездіяльності або свавілля представників правоохоронних органів, українські громадяни рідше, ніж зазвичай, вдавалися до конфронтаційної чи насильницької тактики. З початку 2013 р. тільки 15 % відповідних протестів мали хоч і ненасильницький, але конфронтаційний характер – у порівнянні з 19 % серед протестів загалом. І лише у 4 % випадків протестувальники вдавалися до насильницької тактики – проти 7 % у середньому. Також під час виступів проти бездіяльності або свавілля правоохоронців у 2013 р. рідше пошкоджувалося майно – лише у 4 % акцій проти 6 % серед усіх протестів загалом¹⁵. Однак, у будь-якому разі, ситуація, коли масовий протест викликають дії державних органів правопорядку, є вельми небезпечною з погляду необхідності збереження громадянського миру та політичної стабільності.

Іншим вартим уваги трендом 2013 р. стало наростання боротьби

¹³ Сайты правительства и МВД Украины подверглись атаке хакеров // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.forbes.ru/news/248079-saity-pravitelstva-i-mvd-ukrainy-podverglis-atake-khakerov>

¹⁴ ZN.UA подверглось массовой хакерской атаке. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zn.ua/UKRAINE/zn-ua-podverglos-massirovannoy-hakerskoj-atake-134123_.html

¹⁵ Вбивства, звалтування, репресії: кількість протестів проти свавілля або бездіяльності правоохоронних органів б'є рекорди. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/releases/6>

найманих працівників за свої права. Так, згідно з даними Центру дослідження суспільства, за період із січня по жовтень 2013 р. в Україні відбувся 331 протест на захист прав найманих працівників, що становило 11 % усіх протестів за відповідний проміжок часу. Для порівняння: у 2012 р. було зафіксовано 255 таких протестів (7 % від усіх протестів), у 2011 р. – 231 (10 %), у 2010 р. – 184 (8 %). Фактично, з початку 2013 р. питання прав найманих працівників порушувалося на кожній десятій акції протесту. Зростання кількості виробничих протестів сталося за рахунок збільшення локальних виступів трудових колективів.

Як і у всі попередні роки, найактуальнішим питанням для найманих працівників в Україні залишається питання виплати заборгованості по зарплаті – його піднімали під час 43 % протестів, а також питання захисту прав працівників, якого стосувався 31 % виступів. Серед основних вимог протестувальників: покращення умов праці, надання законних пільг, припинення незаконних звільнень та тінізації зарплат. З початку 2013 р. різко зростає частка протестів проти закриття підприємств – до 21 % проти 13 % у 2012 р. Протести проти рейдерських захоплень підприємств та безробіття посідають четверту та п'яту сходинки відповідно. Окремі акції протесту на виробництві тривали тижнями й поде-куди набували нетипових для України форм. Так, одним із найдовших й нетипових для України був протест працівників Дунайського пароплавства у м. Ізмаїлі Одеської області, де з 7 по 23 травня 2013 р. тривав так званий «італійський страйк», коли робота виконується чітко за інструкціями (тобто, фактично, значно сповільнюється). Страйкарі вимагали виплати семимісячної заборгованості по зарплаті та протестували проти неналежних умов праці.

Характерно, що більшість робітничих протестів (53 %) відбувалася за участі виключно аполітичних ініціатив самих робітників. Навіть профспілки, як організації, що насамперед мали б мобілізувати робітників на захист своїх інтересів, взяли участь у менше ніж 1/4 протестів на захист прав найманих працівників (24 %). Ще менше підтримують найманих працівників

громадські організації – лише у 12 % випадків (проти 22 % ініційованих або підтриманих ними протестів загалом)¹⁶.

Таблиця 4.

Громадська активність українського суспільства у 2013 році
(за даними стрічок новин Інтернет-видання «Цензор.НЕТ»
та інформаційного агентства УНІАН за період з 1 січня по 1 грудня 2013 р.)

Критерії виявів громадської активності	Показники виявів громадської активності	Суспільні групи
за рівнем організації	стихийний	захисники умов проживання, наймані працівники, селяни, молодь, школярі, ув'язнені, підприємці, футбольні фанати, інваліди
	організований	громадські активісти, молодь, студенти, «чорнобильці», наймані працівники, підприємці, журналісти, профспілки, футбольні фанати, військові, захисники умов проживання, ЛГБТ-рух, національні меншини
за тривалістю існування	короткочасовий	громадські активісти, наймані працівники, захисники умов проживання, підприємці, футбольні фанати, молодь, студенти, школярі, селяни, журналісти, профспілки, національні меншини, матері, ЛГБТ-рух
	довготривалий	громадські активісти, студенти, наймані працівники, «чорнобильці», захисники умов проживання, підприємці, журналісти, військові, інваліди, ув'язнені
за характером діяльності	соціальний	наймані працівники, «чорнобильці», профспілки, захисники умов проживання, молодь, студенти, школярі, селяни, військові, інваліди, матері
	політичний	громадські активісти, молодь, студенти, футбольні фанати, профспілки, журналісти, селяни, національні меншини
	економічний	«чорнобильці», наймані працівники, селяни, захисники умов проживання, підприємці
	екологічний	громадські активісти, захисники умов проживання
	етнічний	національні меншини
	правозахисний	громадські активісти, наймані працівники, «чорнобильці», студенти, ув'язнені, журналісти, підприємці, захисники умов проживання, ЛГБТ-рух, національні меншини, футбольні фанати
за масштабом поширення	місцевий	громадські активісти, наймані працівники, селяни, студенти, школярі, ув'язнені, «чорнобильці», профспілки, підприємці, військові, захисники умов проживання, національні меншини, інваліди, матері, футбольні фанати
	всеукраїнський	громадські активісти, молодь, студенти, «чорнобильці», журналісти, профспілки, футбольні фанати
	міжнародний	екологічний рух, ЛГБТ-рух

¹⁶ Україну накрила рекордна хвиля боротьби найманих працівників за свої права. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cedos.org.ua/releases/7>

Поряд із протестними практиками, у 2013 р. в Україні зафіксовано й конструктивні форми стихійної громадської самоорганізації. Зокрема, під час негоди 22-25 березня у столиці мешканцями міста було започатковано масовий волонтерський рух, що ефективно сприяв комунальним службам у подоланні наслідків стихійного лиха. 25 березня почав працювати сайт helpkyiv.org – громадський антикризовий центр та служба сповіщення, де акумулювалася інформація про потрібну допомогу та волонтерів, готових її надати. Показово, що деякі з цих самоорганізаційних практик мали політичний підтекст і протестне забарвлення¹⁷.

Зазначимо також, що більшість громадських об'єднань створювалася впродовж останніх років навколо ідей, що мали суспільний запит. В іншому разі вони були б приречені на маргіналізацію через слабе представництво в суспільстві. Відповідно, потужні громадські структури, що об'єднані в різноманітні асоціації, спілки, товариства тощо, повинні виконувати представницьку функцію, лобіюючи власну парадигму розвитку перед державними органами та різними суспільними групами. За таких умов учасники об'єднань набувають впевненості у власних можливостях, позбавляються від патерналістських очікувань, що створює новий креативний тип громадянина з більш конкурентною світоглядною позицією.

Проведений авторами доповіді аналіз протестної активності українських громадян у 2013 р. дозволяє виокремити наступні явища і тенденції:

– найбільш поширеними причинами громадського незадоволення залишаються соціально-економічні. При цьому у структурі соціально-економічного протесту збільшується частка протестних дій, вчинених найманими працівниками на захист своїх трудових прав;

– стрімке зростання незадоволення населенням роботою центральних і місцевих органів державної влади, правоохоронних структур (міліція, суди,

¹⁷ Негода і бездіяльність влади змусили громадян до ефективної самоорганізації. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/Society/75530>

прокуратура), що спричинило збільшення резонансних протестних акцій проти неправових дій (або бездіяльності) відповідних органів;

–мірою актуалізації питання позиціонування України на міжнародній арені зростає вплив відповідних ідей та чинників на протестну активність українського суспільства. Проблема вибору вектора інтеграції (між ЄС та Митним союзом) створювала ґрунт не лише для протестів проти тих чи тих зовнішньополітичних рішень влади, а й для стихійного громадянського протистояння;

–частина протестних акцій об'єднала у 2013 р. учасників із різними вимогами, що особливо було характерно для загальнонаціональних заходів. Так, Євромайдан об'єднав прихильників інтеграції до ЄС, євроскептиків з числа націоналістичної опозиції та цілком аполітичних громадян, незадоволених діями влади та соціальними реаліями¹⁸;

–фіксується чітка прив'язка власне силового протесту (захоплення будівель, вандалізм, побиття тощо) до політичного контексту: чим інтенсивнішим є політичне протистояння, тим більшою є кількість суспільно небезпечних проявів протесту.

¹⁸ Обличчя Євромайдану (соціальний портрет учасників протестів) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://infoflight.org.ua/content/oblichchya-ievromaydanu-socialniy-portret-uchasnikiv-protestiv>

2. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ІНСТИТУЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Протягом 2013 року у взаємодії між органами державної влади та структурами громадянського суспільства одночасно виявились протилежні тенденції, прогресивні та відверто регресивні щодо належного виконання передбачених нормативно-правовим полем вимог, чітко визначених завдань державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

Серйозні виклики для діалогу між представниками державної влади та інституціями громадянського суспільства постали у зв'язку з глибокою суспільно-політичною кризою наприкінці 2013 р. – початку 2014 р., в окремих форматах фактично звівши його нанівець. Дискредитація діалогу досягла небезпечної межі, тому відновлення навіть мінімального рівня довіри між обома сторонами безпосередньо залежатиме від сутнісних перетворень в політико-правовій системі. Це наочно доводить, що державна політика оцінюється не лише формально-декларативним контекстом, нормативно-правовою складовою, а, передусім, – практикою реалізації. Нагальні та змістовні зміни в політико-правовій системі диктуються запитами в українському суспільстві, тоді як представники державної влади припускалися минулого року й приспускаються дотепер небезпечних прорахунків.

Політична та правова дисфункціональність виявились внаслідок деструктивної діяльності посадових осіб державних інституцій, їх політичної та юридичної безвідповідальності й безкарності, попри вчинення серйозних порушень прав і свобод громадян. Тому, політичні та суспільні події швидко змістились у позаправову площину. Значну роль відіграли також закритість системи прийняття політичних рішень, які визначають життя суспільства і держави, відсторонення від цього процесу громадськості.

Зберігаються ризики прийняття хибних рішень та їх небезпечних наслідків, адже ігноруються як ґрунтовні експертні позиції, так і громадська

думка. Тому, цілеспрямоване відсування громадського сектору від важелів впливу на прийняття рішень є вкрай небезпечним, оскільки призводить до спроб розв'язання проблемних питань та конфліктів за правовими межами.

Ескалація суспільної напруги та стрімке падіння довіри громадян до органів державної влади, особливо до правоохоронної та судової систем, поставили під сумнів їх легітимність в цілому.

Разом з тим, інерційність процесів у налагодженні діалогу між органами державної влади та інституціями громадянського суспільства є однією з причин поглиблення суспільно-політичної конфронтації наприкінці 2013 р. – початку 2014 р. Розрив комунікації та брак результативної взаємодії з громадськістю, маніпулятивні методи конструювання політичного процесу та впливу на суспільні настрої спричинили у цей період надзвичайні масштаби активності та протестності в українському суспільстві. Водночас, перспективи звуження можливостей реалізації прав і свобод громадян, спроби деструктивної регламентації діяльності громадських організацій, проведення мирних заходів тощо, стимулювали громадський сектор до їх відстоювання та захисту.

Безпрецедентне відхилення від логіки нормативно-правових напрацювань, зокрема щодо умов розвитку громадянського суспільства, спричинило до зворотного ефекту. Спроби побудови «ручного» громадянського суспільства, підпорядкованого державі, здебільшого не сприймалися й не сприймаються на сьогодні українськими громадянами. Адже в таких умовах готовність та довіра з боку організованої громадськості до діалогу із органами державної влади мінімізуються до небезпечних показників.

У зв'язку з цим, знівельовано досягнення, напрацьовані в попередній період для налагодження комунікації та взаємодії органів державної влади із структурами громадянського суспільства. Відтак, серйозним є ризик того, що відновлення низки форматів взаємодії залишиться на рівні намірів.

Загострення суспільно-політичної ситуації неодмінно позначалося на

втіленні Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Плану заходів щодо її реалізації. Очікувана активна фаза налагодження взаємодії, після оформлення системи консультативно-дорадчих органів протягом 2012-2013 рр., фактично припала на початок суспільно-політичної кризи.

У вищезазначений період стрімко втрачали свою легітимність та функціональність консультативно-дорадчі органи при центральних та місцевих органах виконавчої влади, створених для проведення консультацій з громадськістю, внаслідок виходу з їхнього складу низки представників громадського сектору. Рівною мірою це стосувалося розширених форматів консультації з громадськістю, що було покладено на Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, Координаційну раду з питань реалізації в Україні міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд», Раду голів громадських рад при органах виконавчої влади, а також мережі профільних громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади.

Таким чином, під загрозу було поставлено здійснення низки завдань з планів реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та відповідних регіональних програм на основі співпраці між органами державної влади та громадським сектором. Повноцінне виконання регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства та реалізація відповідних заходів, за обмеженості бюджетних фінансових ресурсів та неефективності їх використання, є малоімовірними. Зрештою, нереалістичність практичного виконання заходів та поставлених завдань, нівелює подібні нормативно-правові документи.

Поза тим, досягнення якісних результатів у короткий термін було малоімовірними, навіть попри інтенсивне наповнення законодавства. Під питанням залишається й ефективність різних форм консультацій з громадськістю, оскільки їх лише частково використовували для послідовного відстоювання суспільних інтересів в державній політиці.

Для виявлення специфіки стану взаємодії органів державної влади з інституціями громадянського суспільства протягом 2013 р. – початку 2014 р. важливо послуговуватися зведеними даними, аналітичними висновками відповідальних органів державної влади. Водночас, для комплексної оцінки реального стану двосторонньої взаємодії слід також враховувати відповідні висновки громадського сектору, які часто не збігаються із офіційною звітністю органів державної влади.

Завдання впровадження ефективної моделі діалогу сторін державної влади та громадськості, безумовно, посилює увагу до низки ключових проблем, які потребують розв'язання.

Незадовільним слід визнати виконання вимог законодавства щодо забезпечення консультацій з громадськістю, оскільки спостерігається фрагментарне і вибіркоче їх застосування, або, навіть ігнорування. Відтак, імплементація всіх норм, процедурних вимог є недостатньою. До того ж перегляду та коригуванню підлягають ті законодавчі норми, неефективність чи хибність яких стали очевидними. Разом з тим, важливим є збереження довіри до нормативно-правових основ, які закладено у попередній період.

Слід також вказати й на те, що органи державної влади взаємодію із громадськістю й дотепер більшою мірою зводять до комунікації та популяризації нормативних можливостей, інформаційного висвітлення двосторонніх відносин, меншою мірою – сприяють реальній взаємодії.

Небезпечних масштабів набула у 2013 р. тенденція ігнорування зобов'язання проводити консультації з громадськістю щодо питань, які становлять винятковий суспільний інтерес. Проблематичною виявилася реалізація вимоги забезпечення репрезентативності зацікавлених сторін, соціальних груп, інституцій громадянського суспільства та інших суб'єктів при виробленні відповідних рішень. Досить складно було дотриматись критеріїв репрезентативності в умовах специфіки ухвалення політичних рішень в Україні, переважно з мінімізованим впливом громадськості. Так само, практика вивчення громадської думки, проведення соціологічних

досліджень, фокус груп та інших заходів, що здійснюється й дотепер органами державної влади прямо не співвідноситься із результатами прийняття рішень. Продовжує зберігатися й тенденція попередніх років, коли виконання на місцевому рівні вимог консультацій з громадськістю, зокрема з вище окреслених критеріїв, часто випереджає відповідні показники на центральному рівні.

Кількісні та якісні показники консультацій з громадськістю мають розбіжності, якщо оцінювати їх за критеріями вимог до підготовки орієнтовних планів, їхнього змістовного наповнення, фактичного виконання. Так, навіть на стадії формування орієнтовних планів щодо проведення консультацій з громадськістю лише частково відбувається їхнє обговорення за участі власне громадськості. Відповідно, позиції громадськості не беруться до уваги при складанні орієнтовних планів в багатьох органах державної влади.

Ступінь фактичного виконання органами виконавчої влади у 2013 р. орієнтовних планів складав в середньому 71 %, для деяких органів показники виконання становили 25 % і нижче¹⁹.

В цілому, в структурі планів проведення відповідних заходів саме консультації з громадськістю складають незначний сегмент. Інтенсивність проведення консультацій з громадськістю й далі не є відчутною, передусім, у тих форматах, які передбачають безпосередню участь громадськості, у спосіб організації круглих столів, конференцій, громадських слухань, зустрічей з громадськістю, зборів. Так, найбільш поширеною формою проведення консультацій з громадськістю для центральних органів виконавчої влади у 2013 р. були електронні консультації – від 40 % до 50 % заходів, тоді як на рівні місцевих органів виконавчої влади цей показник становив 12 %²⁰.

¹⁹ Аналітична довідка за результатами проведення оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом «робота з громадськістю» у 2013 році. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-1896-104007815.pdf

²⁰ Аналітична довідка щодо проведення аналізу практики забезпечення структурними підрозділами органів виконавчої влади, відповідальними за зв'язки з громадськістю, виконання функцій щодо сприяння розвитку громадянського суспільства та залучення громадськості до формування та реалізації державної та

Отже, на рівні місцевих органів виконавчої влади, у порівнянні із центральними органами, активніше застосовують консультації з громадськістю саме у формі публічних заходів.

Суттєво послаблює довіру до інституту консультацій з громадськістю те, що при остаточному прийнятті рішень переважно не враховуються їх результати, а також громадська думка. Нерівномірно залучається громадськість до підготовки програм, які розробляють центральні та місцеві органи виконавчої влади, особливо в частині врахування напрацьованих пропозицій. Тоді як, ефективність взаємодії громадськості з органами державної влади має оцінюватися не наявністю намірів та декларацій, а мірою впливу громадськості на формування та реалізацію державної політики.

При оцінці якості роботи органів виконавчої влади на предмет проведення консультацій з громадськістю, а саме щодо налагодження взаємодії з громадськими радами, створення необхідних умов їх функціонування, надання проектів нормативно-правових актів для обговорення, участь у спільних засіданнях керівників органів влади та громадських рад, виявляються різні показники результативності. Так, забезпечення взаємодії з громадською радою оцінено в 67 органах виконавчої влади на середньому рівні, відповідно в 22 – на високому рівні, в решта 12 – на низькому рівні²¹.

В цілому рівень сприяння розвитку громадянського суспільства в діяльності органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, відповідно до визначеного законодавством, оцінено таким чином: у 20 – на високому рівні, у 16 – на середньому, у 66 – на низькому. Критерії цього аналізу передбачали: підготовку за участі громадськості планів заходів з реалізації у 2013 р. Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; затвердження місцевими органами виконавчої

регіональної політики: Лист Національного агентства України з питань державної служби від 30.10.2013 № 552/42-13.

²¹ Аналітична довідка за результатами проведення оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом «робота з громадськістю» у 2013 році...

влади регіональних програм розвитку громадянського суспільства; надання підтримки громадським структурам (організаційної, технічної, інформаційної, фінансову), їх проектам та запланованим заходам; сприяння проведенню громадських експертиз.

Готовність органів державної влади забезпечити системну та результативну взаємодію із громадськістю формується повільно. Вочевидь, на рівні різних органів державної влади, їх посадових осіб, через суб'єктивний фактор, варіюється діапазон залучення громадськості до формування державної політики, а отже – готовність до результативного діалогу з громадськістю.

Більшість застережень громадськості пов'язана з тим, що посадові особи органів державної влади не налаштовані саме на рівноправний діалог із громадськістю. Співпраці фактично відводяться лише окремі «декоративні» питання. Низка ж першочергових проблем, наприклад щодо використання бюджетних коштів та іншої звітності, традиційно лишається поза контролем громадськості.

Більш виразною стала тенденція формального обговорення та мінімального врахування рекомендації громадськості при схваленні важливих нормативно-правових документів та управлінських рішень в результаті публічних консультацій. Серед основних причин цього вимоги рекомендаційного, а не обов'язкового характеру реалізації рекомендацій, вироблених громадськістю, а також стійке небажання органів державної влади. Відповідно, звітність органів державної влади щодо проведених консультацій з громадськістю та їх результатів має переважно інформаційно-повідомлювальний характер й не завжди відображає їх реальний стан. Здебільшого такі звіти не містять детальної інформації щодо пропозицій наданих громадськістю, результатів їх врахування. Оприлюднення звітів здійснюється незначною частиною органів державної влади.

На вкрай низькому рівні лишається оприлюднення в повному обсязі необхідної інформації та звітності. При цьому обмеження впливу

громадськості напряму корелюється із формалізмом процедур звітності та відповідальності в органах державної влади.

Маємо також констатувати досить довільне дотримання при взаємодії з громадськістю належних процедур або їх пряме порушення саме стороною державної влади. Так, помітна дискредитація формату взаємодії з громадськістю та дорадчого процесу як такого є наслідком застосування прийому переформатування громадської ради через зміни її складу та дострокове припинення повноважень консультативно-дорадчих органів в деяких органах виконавчої влади.

В цілому, забезпечення прийнятних умов двосторонньої комунікації та діалогу, дотримання всіх належних нормативно-правових вимог передбачає подальше підвищення організаційно-технічного, кадрового забезпечення структурних підрозділів, відповідальних за взаємодію з громадськістю²².

В свою чергу спроможність громадськості використовувати всі механізми та інструменти впливу на формування та реалізацію державної політики потребує високого рівня мотивованості та компетентності. Для організованої громадськості актуальним лишається поєднання відстоювання інтересів суспільства та його груп, їхнього представництва на фаховому рівні при взаємодії з органами державної влади. Втім, в умовах обмеженості кадрових, організаційних та фінансових ресурсів, громадський сектор все ж таки здійснює інформаційно-просвітницьку, експертно-аналітичну, моніторингову, правозахисну, благодійну діяльність.

Разом з тим, громадський сектор не завжди користується наявними механізмами. Наприклад, відповідно до даних урядового веб-порталу «Громадянське суспільство і влада» щодо абсолютної більшості проектів нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади рекомендації громадськості в електронному режимі, або відсутні, або надані

²² Аналітична довідка щодо проведення аналізу практики забезпечення структурними підрозділами органів виконавчої влади, відповідальними за зв'язки з громадськістю, виконання функцій щодо сприяння розвитку громадянського суспільства та залучення громадськості до формування та реалізації державної та регіональної політики...

в мінімальній кількості²³. Так само незначною у 2013 р., подібно до попередніх років, була кількість проведених громадських експертиз (11), при цьому предметом експертиз стали окремі питання роботи ряду центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій²⁴. Отже при виборі проблематики громадських експертиз охоплюється критично мала частка актуальних питань.

Крім того, періодична звітність ОГС при взаємодії із органами державної влади, навіть при забезпеченні більшості необхідних умов функціонування, зокрема у форматі громадських рад, не стала належною практикою. Звітність громадських структур щодо своєї діяльності для широкого кола громадськості також не є усталеною.

Отже, низка рекомендацій щодо забезпечення двосторонньої взаємодії та підвищення її ефективності, напрацьованих в попередній період, продовжує зберігати актуальність в силу лише часткового їхнього втілення.

В умовах суспільно-політичної кризи, не втрачає актуальності потреба відновлення внутрішньополітичних та внутрішньо-суспільних балансів. Негайне розв'язання проблемних завдань вимагає пришвидшених змін в усьому спектрі суспільно-політичних й політико-правових відносин та здійснення заходів у найближчій перспективі, серед яких відзначимо:

1. Максимальне включення громадянського суспільства в процес розробки першочергових нормативно-правових змін, реформи правоохоронних органів, судової системи, необхідних конституційних змін і реформ, що мають важливе суспільне значення й стосуються конституційних прав і свобод громадян.

2. Обов'язкове створення та діяльність спеціальних комісій, спільних робочих груп за участі представників правозахисних та інших профільних організацій, проведення повноцінних розслідувань та комплексних оцінок

²³ Статистика громадського обговорення проектів нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/statistics

²⁴ Реєстр громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/lst/7

подій наприкінці 2013 р. – початку 2014 р., які супроводжувались масовими порушеннями прав і свобод громадян.

3. Посилення «суб'єктності» громадськості, профільних організацій та науково-експертного середовища в консультативно-дорадчих органах при прийнятті значущих для суспільства і держави рішень через максимальне використання наявних форматів, механізмів залучення громадськості до формуванні та реалізації державної політики на рівні органів державної влади та місцевого самоврядування. Відновлення або/та формування нових консультативно-дорадчих органів має бути використаним для компетентного і послідовного виконання функції відстоювання суспільних інтересів.

4. Ефективному моніторингу виконання законодавства та заходів щодо участі громадськості в процесі прийняття рішень послуговуватиме: посилення звітності органів державної влади; внесення необхідних пропозицій щодо змін законодавства та коригування державної політики на основі аналізу результатів моніторингу; налагодження механізму діяльності спільних моніторингових груп з представників органів державної влади, громадськості, науково-експертного середовища для відстеження дотримання вимог законодавства та його реформування.

5. Досягнення результативної державно-громадської взаємодії потребує: комунікації в постійному режимі між громадськістю та відповідними структурними підрозділами; участі громадськості в спільних робочих групах і комісіях, в складі колегій органів виконавчої влади для забезпечення громадського моніторингу і контролю; посиленого контролю над дотриманням посадовими особами законодавства, виконавчою дисципліною та публічною звітністю.

6. Активне залучення представників громадського сектору, професійних та профільних громадських організацій до вироблення підходів для проведення ефективних кадрових змін (зокрема критеріїв підбору посадових осіб органів державної влади), обов'язкового подальшого моніторингу їхньої діяльності, дотримання вимог чинного законодавства, звітності, відповідальності.

3. РОЗВИТОК МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

3.1. Поточний стан реформування місцевого самоврядування

Процес підготовки та прийняття нормативно-правових актів, необхідних для створення законодавчої бази реформування місцевого самоврядування затягнувся та не дав очікуваних результатів. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» (далі – Концепція) отримав підтримку органів місцевого самоврядування (ОМС) та їх асоціацій, громадських експертів ще в березні 2013 р., на підставі чого Кабінет Міністрів України схвалив проект відповідного Указу Президента України.

Незважаючи на наявність всіх підстав для підписання цього документу, за рекомендацією Ради регіонів при Президентові України прем'єр-міністр України доручив Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіону) разом із Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України, регіональними радами з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та ОМС організувати проведення додаткового обговорення проекту Концепції серед територіальних громад.

З метою забезпечення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи щодо переваг реформи системи місцевого самоврядування за участі представників майже 11,5 тис. територіальних громад було здійснено 10684 заходи, в тому числі – 26 засідань регіональних рад. Крім того, розміщено розширену роз'яснювальну інформацію про основні положення проекту Концепції більш ніж у 6 тис. засобів масової інформації.

Попри заяви ОМС, їх асоціацій, муніципальної громадськості та відповідних інститутів Ради Європи про підтримку проекту Концепції та питання її схвалення Президентом України у липні 2013 р., етап проведення семінарів, круглих столів, інших заходів, присвячених обговоренню проекту Концепції, знов було продовжено.

Лише у жовтні 2013 р. обговорення Концепції завершилось. Проект Указу Президента України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», який офіційно було надіслано прем'єр-міністром України Президенту України, так і залишився без підписання²⁵.

На засіданні Ради регіонів 26 грудня 2013 р., оцінюючи стан готовності до втілення реформи місцевого самоврядування, Президент України зазначив, що протягом 2014 р. необхідно розробити пілотні проекти, провести бюджетні експерименти²⁶. Однак, початок нового етапу реформи – пілотної апробації без підписання Концепції уявляється неможливим, оскільки вона є тим стратегічним документом, що має забезпечити цілісність правової політики держави у сфері територіальної організації влади та місцевого самоврядування.

Процес розробки інших законодавчих актів протягом 2013 р. можна охарактеризувати як напружений та непослідовний. На сьогоднішній день склалася гостра ситуація з подальшим удосконаленням Закону України «Про органи самоорганізації населення». Представники Асоціації сприяння самоорганізації населення та членів Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства змушені були зареєструвати свій власний законопроект змін через ігнорування їхніх позиції щодо положень нового Закону відповідальними працівниками Мінрегіону. Таким чином, у Верховній Раді України зареєстровано два проекти нової редакції даного Закону: ініційований Кабінетом Міністрів України (№ 3704 від 29 листопада 2013 р.)²⁷, який було подано до реєстрації без розгляду Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства, та ініційований народними депутатами України, які підтримали законотворчі пропозиції ОГС

²⁵ Завершено обговорення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=246790411&cat_id=244276429

²⁶ Виступ Президента України на засіданні Ради регіонів від 26.12.2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua/news/29872.html>

²⁷ Про органи самоорганізації населення: проект Закону України від 29.11.2013 р. № 3704 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49210

(№ 3704-1 від 11 грудня 2013 р.)²⁸. Небажання представників Мінрегіону налагодити діалог із ОГС змінило характер їх відносин, які тепер більше нагадують жорстку конкуренцію, ніж партнерську співпрацю. Вважаємо, що одночасний розгляд окремих проектів за однією проблематикою створює широке поле для недобросовісного лобіювання.

Необхідно звернути увагу на непослідовність законотворчої діяльності у сфері удосконалення правового регулювання розвитку місцевої демократії. Протягом 2013 р. проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» (№ 0866 від 12 грудня 2012 р.) було суттєво доопрацьовано до другого читання. Станом на листопад 2013 р. документ вже чіткіше визначав форми громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, у розробленні проектів нормативно-правових актів, підготовці пропозицій, висновків, рекомендацій, проведенні консультацій, участі в роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів. Водночас, у процесі доопрацювання законопроекту положення про такий механізм участі громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики як проведення громадських експертиз діяльності органів місцевого самоврядування було вилучено з тексту документу²⁹.

Протягом 2013 р. не відбулось забезпечення належних умов для дієвого використання потенціалу референдуму як форми безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Враховуючи, що місцеві референдуми є фактично єдиним механізмом участі громади у політичному процесі, рішення якого має обов'язковий характер, оновлення нормативно-правових рамок для їх проведення має вагомое значення для розвитку практики застосування легітимних засобів народовладдя.

²⁸ Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення»: проект Закону України № 3704-1 від 11.12.2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49267

²⁹ Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення: проект Закону України від №0866 12.12.2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45040

Рішенням Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування від 15 травня 2013 р. було утворено Робочу групу з опрацювання та підготовки проекту Закону України «Про місцевий референдум» (реєстраційний № 0867 від 12 грудня 2012 р.) до другого читання³⁰. Проте, розгляду даного законопроекту в другому читанні так і не відбулося.

Разом з тим, відсутність законодавчого регулювання інституту місцевого референдуму фактично блокує реалізацію законотворчої ініціативи «Про ратифікацію додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» (реєстраційний № 0038 від 5 вересня 2013 р.)³¹.

Стаття 2 Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає низку заходів, необхідних для здійснення права участі у справах органу місцевого самоврядування, які є необхідними і повинні вживатися державами-учасницями. Серед них вказується на необхідність забезпечення створення «процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення...»³².

Суттєво перешкоджає реальному втіленню реформ певний дуалізм державної політики у сфері місцевого самоврядування. На тлі створення концептуально-теоретичних засад реформування місцевого самоврядування в інших сферах суспільних відносин відбувається обмеження повноважень його представницьких органів. Так, Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. місцеві ради було позбавлено повноважень архітектурно-будівельного контролю та можливостей вирішувати питання незаконного будівництва, громадськість усунуто від

³⁰ Про місцевий референдум: проект Закону України № 0867 від 12.12.2012 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45074

³¹ Про ратифікацію додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: проект Закону України № 0038 від 5.09.2013 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48177

³² Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: Міжнародний документ Ради Європи від 16.11.2009 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946

участі у процесі планування та забудови поселень³³. З липня 2012 р. ОМС втратили повноваження державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців. Після створення Державного реєстру для реєстрації речових прав на нерухоме майно у січні 2013 р. право доступу ОМС до даного реєстру було обмежено. Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо визначення деяких доходів бюджету» від 4 квітня 2013 р. державний збір за реєстрацію юридичних та фізичних осіб, а також за надання інших адміністративних послуг місцевими органами, що раніше залишався в місцевих та районних бюджетах, було спрямовано до державного бюджету³⁴.

Серйозною перепорою для розвитку фінансової самостійності територіальних громад є відсутність у ОМС повноважень на власний розсуд та під свою відповідальність розпоряджатися коштами територіальної громади, що знаходяться у Державному казначействі. На практиці це суттєво погіршує якість муніципальних послуг, оскільки через традиційне недофінансування делегованих державою повноважень, ОМС змушені витратити власні ресурси із місцевих бюджетів. Протягом 2013 р. ОМС у своїх зверненнях неодноразово наголошували, що недофінансування за повноваженнями, делегованими державою, складає біля 30 млрд. грн.

Ще більше ускладнює умови виконання ОМС своїх завдань блокування територіальними органами Державної казначейської служби України проведення платежів ОМС. Так, станом на жовтень 2013 р. залишалися заблокованими майже 1,6 млрд. грн. коштів бюджетів 139 міст. При цьому по деяких територіальних громадах тривалість затримок розрахунків досягла майже п'ять місяців.

Водночас, ухвалення Закону України «Про Державний бюджет на 2014 рік» знов відбулося без проведення бюджетних консультацій з ОМС та їх асоціаціями всупереч вимогам п. 10 ч. 1 ст. 38 Бюджетного кодексу

³³ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України – 2011. – № 34. – Ст. 1544.

³⁴ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо визначення деяких доходів бюджету: Закон України від 04.04.2013 р. № 163-VII // Офіційний вісник України. – 2013. – № 32. – Ст. 15.

України та статей 19 і 20 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»³⁵.

Негативно впливає на якість муніципальних послуг у низці населених пунктів відсутність суб'єктів відповідальності за розвиток територіальних громад. Станом на грудень 2013 р. у більшості обласних центрів південної України (включаючи міста Одеса, Херсон, Миколаїв) відсутні обрані міські голови, а їхні повноваження реалізують тимчасово виконуючі обов'язків. У м. Чернівці мера не було два з половиною роки.

Наявність порушень у здійсненні права громад на обрання міських голів підтверджують й експерти Асоціації міст України. За даними цієї організації, з 70-ти територіальних громад, де повноваження міських голів було достроково припинені, Верховною Радою України було призначено вибори лише в 29 територіальних громадах. Отже, конституційне право решти 41-ї територіальної громади обирати собі міського голову Верховною Радою України не реалізується³⁶.

Суспільно-політичні події листопада-грудня 2013 р. в Україні продемонстрували нездатність органів державної влади вести діалог із громадянським суспільством. Відмова керівництва держави від публічних обговорень та експертних консультацій у процесі ухвалення рішення про зміну євроінтеграційного стратегічного курсу України, грубе порушення прав і свобод людини і громадянина, застосування сили для врегулювання конфлікту інтересів спричинили загрозу існуванню України як конституційної держави. За таких умов відбулося згорання соціально-економічних реформ, у тому числі у сфері місцевого самоврядування та розвитку локальної демократії.

Зростання сепаратистських настроїв у Східній та Південній Україні свідчить про необхідність повернутися до реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Адже однією з

³⁵ Місцеве самоврядування в Україні 2013 рік / В. В. Карабутова [та ін.]; під ред. М. В. Пітцика; Асоціація міст України. – К.: 2013. – С. 4-8.

³⁶ Там само. – С. 14.

глибинних причин даної хвилі протестної активності є незбалансованість повноважень Центру і регіонів. Прискорення децентралізації влади, розширення можливостей ОМС у вирішенні питань місцевого значення та підвищення фінансової та організаційної самостійності територіальних громад дозволить уникнути загроз, які створює регіональний сепаратизм для суверенітету і цілісності держави.

3.2. Особливості взаємодії представницьких органів місцевого самоврядування з громадськістю

Протягом 2013 р. тенденція впровадження та поширення позитивних практик співпраці ОМС та ОГС у вирішенні проблем розвитку територіальних громад продовжується. Одним із важливих напрямів такого співробітництва стало залучення приватних інвесторів до надання комунальних послуг. Зокрема, довели свою ефективність такі інструменти, як застосування механізму концесії; створення господарських товариств за участю комунальних підприємств для спільного вирішення проблем благоустрою; укладення ОМС угод з приватними підприємствами та обслуговуючими компаніями задля здійснення капітального ремонту житлового комплексу, оптимізації системи управління відходами; впровадження механізмів державно-приватного партнерства для реалізації проектів енергоефективності.

Важливими сферами взаємодії ОМС та громадських об'єднань залишаються захист прав та соціальна підтримка інвалідів, осіб з обмеженими фізичними можливостями, бездомних та інших малозахищених верств населення; створення сприятливих умов оздоровлення, культурного сімейного відпочинку населення шляхом благоустрою; розв'язання екологічних проблем місцевих територіальних громад.

Одним з пріоритетних напрямів діяльності ОМС є активізація розвитку органів самоорганізації населення (ОСН) та об'єднань співвласників

багатоквартирного будинку (ОСББ) як ефективних форм реалізації прав місцевих громад. Серед міст обласного значення України місцеві програми розвитку ОСН ухвалено у Вінниці, Запоріжжі, Києві, Луганську, Луцьку, Миколаєві, Одесі, Черкасах, Сімферополі. Застосування програмно-цільових методів у місцевій політиці дозволяє підвищити ефективність використання ОМС потенціалу ОСН у формуванні місцевої політики. Водночас, серед найбільш вагомих недоліків програмних документів варто відмітити недостатню кореляцію обсягів фінансування окремих заходів у контексті забезпечення розвитку самоорганізації членів громад; відсутність зв'язку між визначенням нових пріоритетів розвитку інститутів самоорганізації та підсумками виконання передбачених програмою заходів; слабкі вимоги до оприлюднення підсумків їх виконання.

У рамках стимулювання подальшого створення ОСББ дієвою формою підтримки з боку ОМС є сприяння кредитуванню ОСББ для проведення реконструкції та капітального ремонту житлових будинків, придбання та встановлення приладів обліку споживання енергоресурсів та комунальних послуг, ремонту ліфтового обладнання та інших заходів модернізації на умовах часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами за рахунок коштів бюджетів місцевих рад, а також залучення ОСББ до участі в обласному конкурсі міні-проектів розвитку територіальних громад з метою реалізації на умовах співфінансування проектів щодо проведення ремонтних робіт у житлових будинках об'єднань, встановлення ігрових, спортивних майданчиків та інших елементів благоустрою на прибудинкових територіях, ремонту дорожнього покриття на прибудинкових територіях тощо.

Поширюється практика створення ресурсних центрів на підтримку впровадження спільних проектів Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду» та інших грантових програм, ресурсно-інформаційних центрів, які надають практичну допомогу в розробці та реалізації грантових проектів членам Асоціації органів місцевого самоврядування, громадським організаціям, здійснюють постійний

моніторинг актуальних грантових пропозицій для територіальних громад.

Окрім реалізації проектів у вузьких областях, ОМС запроваджують різні варіанти спільного з громадою планування місцевого розвитку. Доволі успішним інструментом активізації громадськості до процесу ухвалення рішень стало створення муніципальних рад сталого розвитку, які надають можливість членам територіальних громад, ОСББ, благодійним організаціям, ОСН та інших громадським об'єднанням ініціювати власні проекти соціально-економічного розвитку. Оформлені громадські ініціативи використовуються для затвердження переліку пріоритетних проблем, на підставі якого працівники ОМС готують річні плани.

Об'єднуючим чинником між жителями територіальних громад та їх представницькими органами місцевого самоврядування стала зміна інтеграційного вектору розвитку України, що змусило низку місцевих рад активно відстоювати інтереси громадян. Так, упродовж вересня – грудня 2013 р. декілька сотень місцевих рад звернулися до Президента України та голови Верховної Ради України із проханням забезпечити виконання заходів подальшого євроінтеграційного руху держави.

Аналіз стану нормативно-правового регулювання форм участі громадян у вирішенні місцевих справ на рівні територіальних громад свідчить про те, що більшість громадян позбавлена правових процедур впливати на рішення ОМС. Так, експерти відзначають наступні проблеми локальної регламентації використання мешканцями громад законних механізмів місцевої демократії: відсутність регулювання; позбавлення жителів територіальних громад права бути суб'єктом ініціювання або створення умов залежності реалізації їх права від рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування; встановлення дискримінаційних положень, які унеможливають використання відповідних інструментів на практиці. Серед перешкод, прописаних у місцевих нормативно-правових актах, необхідно відмітити встановлення завищеного кількісного бар'єру для внесення місцевої ініціативи, скликання загальних зборів, проведення громадських слухань;

запровадження додаткових вимог щодо підготовки проектів рішення ради, додаткових фінансових документів, бюджетного обґрунтування; визначення нечітких процедур розгляду місцевих ініціатив.

За даними дослідження УНЦПД серед обласних центрів у питанні проведення громадських експертиз діяльності ОМС керуються Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976 (далі – Постанова КМУ № 976) відповідні ОМС Дніпропетровська, Житомира, Києва та Кіровоград. У Чернівцях розпорядженням міського голови затверджено окремий Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності виконавчих органів Чернівецької міськради, який є обов'язковим до виконання її виконавчими органами. Статuti 10 територіальних громад (міста Луцьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Одеса, Полтава, Рівне, Суми, Тернопіль, Херсон та Чернігів) передбачають, що члени територіальної громади можуть брати участь у проведенні громадських експертиз проектів рішень ОМС міста з питань, які мають суттєве значення для членів територіальної громади. Проте, порядку проведення експертизи не визначено, статuti не передбачають право членів громади проводити громадську експертизу діяльності міської ради та її виконавчих органів.

Відповідно до наведених даних у більшості обласних центрів України питання проведення консультацій з громадськістю жодним чином не врегульовано. У Донецьку та Кіровограді консультації з громадськістю визначено рішеннями Донецької міськради та розпорядженням Кіровоградського міського голови. В Одесі питання проведення консультацій врегульовано статутом територіальної громади. Положення про проведення консультацій з громадськістю у Донецьку частково повторює норми Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 (далі – Постанова КМУ № 996).

На практиці серед шести міст, які відзначили, що користуються у проведенні консультацій Постановою КМУ № 996, щорічні плани проведення консультацій з громадськістю надали тільки Донецька, Кіровоградська, Ужгородська, Івано-Франківська та Сумська міськради, а також Київська міська держадміністрація³⁷.

У цілому, небажання ОМС забезпечити ефективні правові процедури здійснення жителями територіальних місцевого самоврядування на рівні локальних актів призводить до зростання недовіри громадян до органів місцевої влади. Так, за даними Інституту соціології НАН України, якщо у 2012 р. сумарний показник частки респондентів, які не довіряють або переважно не довіряють органам місцевої влади складав 56,1 %, то у 2013 р. він збільшився до 60,1 %. Такий процес блокує поширення норм і цінностей громадянського суспільства на рівні територіальних громад, загострює соціальні конфлікти та створює умови, коли єдиним інструментом діалогу для членів громади залишаються вуличні акції публічного протесту³⁸.

Окреслені проблеми локального регулювання участі громадян у виробленні та здійсненні місцевої політики гальмують розвиток громадянської активності жителів місцевих територіальних спільнот. Наприклад, з часу прийняття Статуту м. Одеси за ініціативою громади було проведено лише одне громадське слухання з обговорення питання Генерального плану м. Одеси, ініціаторами якого стали активісти ГО «Молодь Демократичного Альянсу» (4 червня 2013 р.). Разом з тим, результатом такого досвіду стало не тільки виконання переважної більшості прийнятих рішень, але й виникнення руху «Генеральний протест», який об'єднав представників активної частини одеської громади. Характерно, що до його складу увійшли навіть представники політичних сил, які, зазвичай, є ідеологічними опонентами в Одеській міській раді.

Водночас, не останню роль у такій ефективній консолідації зусиль

³⁷ Місцева демократія в Україні: нові стандарти / УНЦПД : М.В. Лациба, І.М. Лукеря, О.Л. Вашук-Огданська. – К. : Агентство «Україна», 2013. – С. 69-74.

³⁸ Українське суспільство 1992-2013 роки. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг. – К.: Ін-т соціології НАН України, 2013. – С. 482.

суб'єктів громадянського суспільства відіграє обмеження доступу членів територіальної громад до генерального плану міст України. Систематичне порушення права громадян на доступ до більшості генпланів міст через обмеження грифами «Для службового користування» і «Таємно» змусило ОГС ініціювати проведення громадської експертизи діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері формування Переліку відомостей, що становлять службову інформацію. Результатом активного громадського контролю стало ухвалення у 2013 р. рішень про зняття грифів секретності з великомасштабних карт, на основі яких розробляються генплани, Міністерством оборони України та Мінрегіоном³⁹.

Отже, за результатами проведеного авторами доповіді аналізу сучасного стану розвитку місцевої демократії в Україні можна зробити наступні висновки.

1. Головним вектором пошуку нової моделі повноважень ОМС має стати фінансово-економічний та гуманітарний розвиток регіонів, збільшення міжрегіонального ВВП. Оформленню оптимальних умов децентралізації має передувати проведення циклу експертних консультацій за участю представників ОМС, членів територіальних громад та ОГС. Забезпечення широкого представництва інтересів регіонального та місцевого самоврядування у ході обговорення питань компетенції ОМС, виборності губернаторів та підпорядкування територіальних органів влади місцевим виборчим органам дозволить відійти від адміністративно-командних методів управління та зміцнити легітимність подальших рішень.

2. Повернення до реформи місцевого самоврядування потребує підписання Президентом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади із відповідним

³⁹ Про розгляд експертних пропозицій громадської експертизи діяльності Мінрегіону України, наданих громадською організацією «Східноукраїнський центр громадських ініціатив: Рішення Колегії Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 17.09.2013 р. № 75 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/1751/Rishenia_75.pdf

переглядом термінів її реалізації.

3. Одним із пріоритетів реформування місцевого самоврядування та розвитку демократії участі на рівні територіальних громад має стати створення адекватних умов для реалізації громадянами законних способів впливу на прийняття рішень ОМС та усунення чинників, що спонукають до застосування неконвенційних форм участі у місцевому самоврядуванні.

4. Прийняття нової редакції Закону України «Про місцевий референдум» має забезпечити:

- спрощення порядку ініціювання місцевих референдумів на вимогу мешканців громад шляхом скасування такої стадії, як скликання загальних зборів громадян з ініціювання проведення місцевого референдуму;

- мінімізацію адміністративного контролю з боку ОМС в процесі ініціювання місцевого референдуму та утворення відповідної ініціативної групи;

- деталізацію підстав для відмови у реєстрації ініціативній групі;

- впровадження чіткої типологізації та розмежування предметів консультативного та імперативного референдумів;

- узгодження положень законопроекту про фінансування місцевих референдумів із нормами Бюджетного кодексу;

- встановлення зобов'язання ОМС щодо інформування мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці про питання та перебіг референдуму.

5. Важливим завданням для органів державної влади є повернення до партнерських відносин з ОГС у процесі вироблення та реалізації політики сприяння розвитку місцевого самоврядування.

Для цього необхідно забезпечити належне дотримання положень Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 року щодо проведення консультацій між органами державної влади всіх рівнів та ОМС, їх асоціаціями під час підготовки проекту закону про Державний бюджет України.

Ухвалення нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення» потребує відновлення консультацій з громадськими експертами та пошуки компромісу.

6. Враховуючи рекомендаційний характер норм Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. для місцевих рад, за доцільне було б знову включити положення про громадську експертизу діяльності ОМС до тексту проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення» (реєстраційний № 0866 від 12 грудня 2012 р.).

7. Посилення місцевої демократії та реформа місцевого самоврядування мають стати основними орієнтирами вдосконалення усіх галузей українського законодавства. На нашу думку, доцільно розглянути питання про повернення ОМС повноважень щодо вирішення питань місцевого значення у сфері розпорядження коштами місцевих бюджетів, тарифної політики, забудови територій населених пунктів, здійснення кадрової політики.

8. Зміцнення фінансової самостійності територіальних громад потребує підвищення ролі місцевих податків та зборів у формуванні ресурсної бази місцевих бюджетів, встановлення більш вигідних умов справляння єдиного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також місцевих зборів.

Важливим напрямом реформування місцевого самоврядування слід вважати забезпечення можливості ОМС на законній основі здійснювати заходи з оптимізації бюджетних витрат на надання якісних послуг населенню.

9. В умовах існування практики відсутності Статутів територіальних громад або встановлення локальними нормативно-правовими актами дискримінаційних положень про механізми участі громадян у виробленні

місцевої політики, вважаємо за доцільне розглянути можливість уніфікувати процедури для всіх місцевих рад на законодавчому рівні.

4. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Динаміку політико-правового середовища за час, що минув від оприлюднення попередньої доповіді «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні», виходячи зі специфіки перебігу подій, доцільно розглядати упродовж двох періодів, які суттєво різняться між собою. Перший період – з початку 2013 р. й до кінця листопада 2013 р. – характеризується відносно стабільним еволюційним розвитком громадянського суспільства та, зокрема, удосконаленням його нормативно-правової бази у контексті реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні (далі – Стратегія). Другий період – з кінця листопада 2013 р. й до цього часу – характеризується низкою суперечливих етапів: виникненням і загостренням суспільно-політичної кризи, яка наступила унаслідок не підписання на Вільнюському саміті Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (що, своєю чергою, практично, призупинило реалізацію Стратегії та навіть викликало регрес на деяких напрямках цього процесу); спробою влади розв'язати кризу силовими методами, що супроводжувалося згортанням демократичних прав і свобод, спробою встановлення диктатури та численними актами насильства; відстороненням від влади колишнього керівництва країни внаслідок інтенсифікації протестного руху та повернення України на демократичний шлях розвитку.

4.1. Реалізація Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства щодо удосконалення його нормативно-правової бази (січень – листопад 2013 р.).

Найбільш значущою позитивною віхою у процесі поліпшення політико-правового середовища громадянського суспільства в Україні стало введення в дію з 1 січня 2013 р. нового базового Закону України «Про громадські об'єднання» (далі – Закон), який був ухвалений Верховною Радою України 22 березня 2012 р. після тривалого експертного опрацювання та широкого громадського обговорення. Його розробниками свого часу були враховані основні європейські стандарти щодо законодавчого регулювання функціонування неурядових організацій та кращі європейські практики, тому Закон отримав майже виключно позитивні оцінки як вітчизняних, так і зарубіжних експертів, громадських активістів як такий, що суттєво наблизив українське законодавство до європейських критеріїв нормотворчості (детальний аналіз його переваг над попереднім Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. був даний у минулорічній доповіді «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні»⁴⁰).

За дорученням Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства була утворена робоча група з моніторингу стану виконання Закону України «Про громадські об'єднання» та Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (введений у дію з 3 лютого 2013 р.), до складу якої увійшли представники Державної реєстраційної служби України та громадських організацій. Цією робочою групою, зокрема, з 1 січня 2013 р. проводився постійний моніторинг виконання органами державної реєстрації положень Закону.

Слід зазначити, що й до прийняття нового Закону України «Про громадські об'єднання» офіційні статистичні дані засвідчували позитивну динаміку щорічного зростання кількості зареєстрованих громадських

⁴⁰ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – С. 271-273.

об'єднань. Водночас, за оцінками незалежних експертів, до прийняття нового Закону до 50 % ініціативних груп громадян відмовлялися від створення громадських організацій через складну процедуру реєстрації або після першої відмови в реєстрації⁴¹. Крім того, як свідчать результати дослідження «Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України», проведеного Українським Фондом Демократії «Спочатку Люди» у червні 2013 р., громадяни України мають значний потенціал громадської самоорганізації: кожен четвертий опитаний бере участь у реалізації хоча б одного виду соціально-корисної громадської діяльності, половина опитаних громадян України виявила готовність брати участь у покращенні становища в своїх громадах⁴².

Саме максимальному задоволенню суспільного запиту на спрощення та прискорення реєстраційних процедур послугують положення Закону, спрямовані на чітке розмежування повноважень органів реєстрації різного рівня. Компетенція реєстраційних служб міських, міськрайонних, міжрайонних, районних у містах управлінь юстиції за місцезнаходженням громадських об'єднань являє собою первинну реєстрацію (або ж прийняття повідомлення про утворення), прийняття повідомлення про зміни до статуту, місцезнаходження, складу керівних органів громадських об'єднань, їх припинення, видача дублікатів оригіналів документів. Компетенція ж Державної реєстраційної служби України як центрального органу виконавчої влади полягає у підтвердженні всеукраїнського статусу громадських об'єднань, реєстрації їх символіки, акредитації в Україні відокремлених підрозділів іноземних неурядових організацій.

Варто відзначити, що Державною реєстраційною службою України, реєстраційними службами головних управлінь юстиції в областях, АР Крим, містах Києві та Севастополі забезпечується виконання Прикінцевих та

⁴¹ З новим законом та старими ворогами. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/01/3/6980691/>

⁴² Звіт за результатами дослідження «Оцінка стану розвитку громадянського суспільства та суспільної активності громадян України», Український Фонд Демократії «Спочатку Люди», Київ, 2013. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.civicua.org/main/data?t=3&c=1&q=2092237>

перехідних положень Закону, а саме: пересилка реєстраційних справ громадських об'єднань, які були легалізовані до 1 січня 2013 р., до реєстраційних служб за місцезнаходженням цих об'єднань, для проведення подальших реєстраційних дій.

Аналіз статистичних даних щодо реєстрації громадських об'єднань за період з часу введення в дію нового Закону підтверджує його позитивний вплив на інституційний розвиток громадянського суспільства в Україні. Так, наприклад, тільки за I кв. 2013 р. було легалізовано 463 громадських об'єднань (zareєстровано та прийнято повідомлень про їхнє утворення). При цьому, найбільше повідомлень було zareєстровано у Львівській, Запорізькій, Одеській та Харківській областях, містах Києві та Севастополі, АР Крим. За цей же період було підтверджено всеукраїнський статус 4-х громадських об'єднань, які були zareєстровані до 1 січня 2013 року⁴³.

Проведений авторським колективом доповіді аналіз інформації щодо рішень, прийнятих відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» реєстраційними службами, показав, що загалом за період з 1 січня 2013 р. по 1 вересня 2013 р. було zareєстровано 1990 громадських об'єднань та прийнято 443 повідомлення про утворення громадських об'єднань. За цей же період відмова у реєстрації була надана лише у 157 випадках. У 209 випадках реєстраційні документи були повернуті заявникам на доопрацювання. У 104 випадках документи залишалися без розгляду по суті.

Що стосується регіонального розподілу реєстрації громадських об'єднань за три квартали 2013 р., то лідерами за її показниками стали: місто Київ – zareєстровано 315 громадських об'єднань, прийнято повідомлення про утворення від 29, відмовлено в реєстрації 19; Львівська обл. – zareєстровано 180 громадських об'єднань, прийнято повідомлення про утворення від 20, відмовлено в реєстрації 7 та Донецька обл. – zareєстровано 110 громадських

⁴³ Інформація про виконання Державною реєстраційною службою та реєстраційними службами територіальних органів юстиції Закону України «Про громадські об'єднання» у січні-березні 2013 року. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=1417>

об'єднань, прийнято повідомлення про утворення від 46, відмовлено в реєстрації 11⁴⁴.

Особливо показовим щодо дієвості нового Закону є порівняння пропорційної частки відмов у реєстрації щодо загального числа заявників. Як свідчить аналіз звітності Міністерства юстиції України та Державної реєстраційної служби України, якщо за часів дії попереднього закону частка відмов у реєстрації складала у середньому 30-40 %, то після уведення в дію нового Закону вона складає у середньому лише 5-10 %.

Виходячи з проаналізованих статистичних даних, цілком обґрунтованим видається висновок, зроблений фахівцями Державної реєстраційної служби України: «Із впровадженням Законом нових процедур утворення громадських об'єднань суттєво збільшилась кількість новоутворених громадських об'єднань»⁴⁵.

Не менш важливою, ніж безпосередньо реєстраційна робота, дієвості та ефективності нового Закону надає нормативно-правова, адміністративно-організаційна та інформаційно-просвітницька робота щодо забезпечення його застосування. Значною мірою досягненню цієї мети сприяла реалізація спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні за підтримки Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та Міністерства юстиції України проекту «Зміцнення потенціалу органів державної влади та організацій громадянського суспільства України в рамках реалізації Закону України «Про громадські об'єднання» (здійснювалася з грудня 2012 р. по грудень 2013 р.). У рамках цього проекту виконано, зокрема, такі заходи: проведено 9 міжрегіональних семінарів-тренінгів для громадських організацій та реєстраційних служб у містах Чернівці, Одеса, Севастополь, Суми, Хмельницький, Харків, Донецьк та Львів та проведено IV Міжнародну науково-практичну конференцію «Розвиток громадянського суспільства:

⁴⁴ Інформація щодо рішень, прийнятих відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» реєстраційними службами з 01.01.2013 по 01.09.2013. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=2090>

⁴⁵ Підсумки діяльності Державної реєстраційної служби України за 2013 рік та основні завдання на 2014 рік. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drsv.gov.ua/show/12372>

духовність і право» (до семінарів-тренінгів та конференції було залучено понад 500 громадських об'єднань); розроблено та надано реєстраційним службам методичні рекомендації щодо проведення правоосвітніх заходів з громадськими об'єднаннями; видано інформаційні буклети про реалізацію права на свободу об'єднання для розповсюдження в громадських приймальнях реєстраційних служб⁴⁶.

Попри відзначені безумовно позитивні результати уведення в дію Закону, аналіз досвіду його застосування вже висвітлив й низку проблем, що заважають успішній реалізації закріплених у ньому норм. Серед них варто вказати на такі.

1. Недосконалість деяких норм самого Закону.

Законом, як свідчать численні нарікання представників громадськості, не врегульовані питання діяльності (змін керівництва та місцезнаходження) місцевих осередків зі статусом юридичної особи, до приведення їхнього статусу відповідно до цього Закону (Законом для цього відводиться термін протягом 5-ти років). Так, наприклад, кожна з всеукраїнських організацій ветеранів, ліквідаторів аварії на ЧАЕС та інвалідів, зареєстрованих ще у 1990-х рр., налічує понад однієї тисячі місцевих осередків зі статусом юридичної особи, для припинення яких необхідно утворювати відповідно тисячі ліквідаційних комісій та, фактично, припиняти статутну діяльність на період завершення ліквідаційних процесів.

Також не чітко визначені межі застосування Закону. Адже, попередній закон «Про об'єднання громадян», на відміну від чинного, поширювався й на професійні спілки та на політичні партії (останні, разом з громадськими організаціями, також охоплювалися поняттям «об'єднання громадян»), що, у свою чергу, актуалізує необхідність більш чіткого узгодження норм Закону із законодавчими актами, що регулюють діяльність професійних спілок та політичних партій.

⁴⁶ Там само.

2. Незавершеність процесу внесення змін до інших законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону.

Згідно з вимогами Закону, зафіксованими в Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» (пункт 14, підпункт 1) Кабінет Міністрів України було зобов'язано у шестимісячний строк з дня набуття чинності цим Законом підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону⁴⁷. Враховуючи, що Закон був ухвалений Верховною Радою України 22 березня 2012 р., а набув чинності наступного дня з дня його публікації, то встановлений Законом строк виконання цієї вимоги, визначений для Кабінету Міністрів України, минув ще у кінці серпня 2012 року.

До того ж, членами вищезазначеної Робочої групи при Координаційній раді з питань розвитку громадянського суспільства під час її засідання 5 листопада 2013 року було наголошено на необхідності належного виконання вказаної вимоги Закону. Однак, ця вимога так і не була виконана Кабінетом Міністрів України. Це призвело до того, що робота щодо внесення змін до інших законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону проводиться недостатньо системно та послідовно. Як наслідок, маємо правові колізії через неузгодженість норм цього Закону з нормами інших нормативно-правових актів.

3. Необхідність приведення відповідно до норм Закону окремих статей Конституції України.

У чинній Конституції України закріплені норми щодо реалізації права на об'єднання, які були вперше зафіксовані Законом України «Про об'єднання громадян» 1992 року. Оскільки, останній втратив чинність та виходячи з конституційного принципу, згідно з яким Основний Закон не може обмежувати права вже надані іншими законами, існує нагальна необхідність в ході конституційної реформи закріпити у Конституції України норми,

⁴⁷ Про громадські об'єднання [З-н України від 22 березня 2012 року № 4572-VI]. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=38911&pf35401=217948

відповідні нормам Закону.

Йдеться, насамперед, про ст. 36 Конституції України – у нинішній редакції вона носить дискримінаційний характер стосовно іноземців та осіб без громадянства. Тож, відповідно до Закону, за доцільне було б замінити слова «Громадяни України мають право на свободу об'єднання...» на «Кожен має право на свободу об'єднання...». У цій же статті, відповідно до норм Закону, зі словосполучень «...мають право на свободу об'єднання ...для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів...» (п. 1) та «...з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів...» (п. 3) слід також вилучити слово «своїх», замінивши його словом «законні», що надасть громадським об'єднанням конституційне право захищати інтереси не лише своїх членів, але й всіх інших осіб. Крім того, має бути усунена термінологічна неузгодженість між Конституцією України та Законом, адже у Конституції України все ще застосовується поняття «об'єднання громадян», яке за змістом суттєво відрізняється від поняття «громадські об'єднання», яким оперує Закон.

4. Потреба забезпечення належного функціонування Реєстру громадських об'єднань.

Недостатнє використання потенціальних можливостей сприяння громадській самоорганізації Реєстру громадських об'єднань закладене вже на законодавчому рівні, тому що Закон визначає лише одну мету його створення та ведення – облік громадських об'єднань та забезпечення загального доступу до інформації про них. Відтак, як зазначають фахівці, Реєстр не повною мірою виконує функцію сприяння розвитку громадянського суспільства та зміцнення його інституційної спроможності. Зокрема, наявні функції Реєстру не дозволяють громадським об'єднанням ефективно шукати партнерські інституції, знайомитись з результатами діяльності інших об'єднань та їхньою звітністю. Таким чином, Реєстр, по суті, лише виконує функцію номінальної констатації існування тієї чи іншої організації, не

визначаючи змісту, якості, ефективності їхньої діяльності та не сприяючи її прозорості⁴⁸.

Важливо відзначити, що представники ОГС звертають особливу увагу на конкретні недоліки у функціонуванні Реєстру громадських об'єднань, які значно звужують його можливості у пропагуванні суспільно-корисної діяльності громадських об'єднань та налагодженні між ними горизонтальних зв'язків, залученні громадян до такої діяльності. Серед недоліків були названі й такі: незручна система пошуку у реєстрі, несвоєчасне внесення до нього нових даних, обмеженість корисної інформації щодо діяльності конкретних громадських об'єднань, існування перешкод стосовно обміну відомостями між Реєстром громадських об'єднань та Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

Важливим джерелом виявлення проблемних питань, як і самих норм нового Закону, їхнього застосування є аналіз судової практики застосування Закону. Так, наприклад, за результатами проведення такого аналізу УНЦПД за період з 1 січня по 25 грудня 2013 р. було виявлено, що найбільш проблемними питаннями для засновників, членів і учасників громадських об'єднань, з яких вони ініціюють позови у судах, є наступні: процедури повідомлення про утворення громадських об'єднань; реєстрація громадського об'єднання із статусом юридичної особи, прийняття повідомлення про зміни у складі керівних органів; припинення громадських об'єднань; застосування закону щодо місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій та відокремлених територіальних підрозділів громадських об'єднань; порушення та обмеження прав громадських об'єднань; проблеми реалізації можливостей громадськими організаціями у період втрати чинності Законом «Про об'єднання громадян» та набуття чинності Законом України «Про громадські об'єднання»⁴⁹.

⁴⁸ Чаплига М. Рекомендації до концепції Реєстру громадських об'єднань / Михайло Чаплига. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.drsu.gov.ua/file/11761

⁴⁹ Аналіз судової практики щодо року застосування Закону України «Про громадські об'єднання». // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/Analysis_judicial_practice_Public_Associations_2013.pdf

Пріоритетну роль в реалізації Стратегії у 2013 р відіграла Координаційна рада з питань розвитку громадянського суспільства. Упродовж цього року було проведено три її засідання (у квітні, червні та жовтні). На них розглядалися, зокрема, питання щодо стану реалізації Закону України «Про громадські об'єднання», щодо створення та діяльності громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади, про стан ухвалення програм розвитку громадянського суспільства в областях, щодо стану підготовки змін до законодавства щодо свободи мирних зібрань, про План заходів щодо розвитку системи місцевої демократії, щодо проекту Закону України «Про відкритість використання публічних коштів», про перспективи модернізації правового регулювання інструментів демократії участі на місцях, інші питання. На основі моніторингу виконання Стратегії, підготовленого Координаційною радою та напрацьованих нею рекомендацій, був ухвалений Указ Президента України від 25 червня 2013 р. «Про План заходів щодо реалізації у 2013 році Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». Проте, суспільно-політичні події, що охопили Україну в кінці 2013 р. – на початку 2014 р. унеможливили подальшу реалізацію цього Плану.

4.2. Вплив суспільно-політичної кризи на стан правового середовища громадянського суспільства (кінець листопада 2013 р. – лютий 2014 р.)

Після того, як 21 листопада 2013 р. було прийняте рішення Кабінету Міністрів України про призупинення процесу підготування до підписання Угоди про асоціацію з ЄС в Україні розпочалися масові протестні акції (мітинги, демонстрації, студентські страйки), які значно поширилися після силового розгону демонстрації в Києві вночі 30 листопада. Надмірне застосування сили та порушення службових інструкцій правоохоронними органами та силами спецпризначення, під час яких були допущені численні порушення прав людини, призвело до численних жертв серед протестувальників, необґрунтованих затримань та арештів. Унаслідок таких

дій з боку правоохоронних органів окремі протестні акції переросли у широкий громадський рух, що отримав назву Євромайдан (а також – «Революція гідності»). Основні вимоги протестувальників відповідали базовим цінностям громадянського суспільства, адже вони були спрямовані на підтримку євроінтеграції України (підписання Угоди про асоціацію з ЄС), захист основних прав і свобод людини і громадянина (передусім, права на мирні зібрання і свободи слова), засудження свавілля правоохоронних органів та необ'єктивності судової системи, корупції в органах державної влади всіх рівнів. Поступово, через відсутність повноцінного діалогу між владою і суспільством, протистояння між протестувальниками та правоохоронцями все більше загострювалося, що призвело до почастищення відкритих силових зіткнень між ними, радикалізації форм протесту (зокрема, захоплення низки адміністративних споруд) та вимог його учасників. Україну охопила масштабна суспільно-політична криза.

На тлі ескалації конфлікту були порушені задекларовані Стратегією принципи партнерства та взаємної довіри між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, що призупинило реалізацію низки передбачених нею нормотворчих заходів та унеможливило їх здійснення. До того ж, на знак протесту проти застосування сили з боку правоохоронців до учасників мирних заходів та призупинення процесу підготовки до підписання Угоди про асоціацію з ЄС, представники низки ОГС (УНЦПД, Творчого Центру «Каунтерпарт», Міжнародного фонду «Відродження» та інших) призупинили свою участь в діяльності Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Функціонування останньої було, по суті, паралізовано. Між тим, саме Координаційна рада у такій критичній ситуації могла б зіграти роль переговорного майданчика для налагодження діалогу між сторонами протистояння та пошуку загальноприйнятних шляхів виходу із суспільно-політичної кризи.

Разом з тим, до ще більшого загострення суспільно-політичної кризи та зростання протестних настроїв у суспільстві призвело ухвалення Верховною

Радою України Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» від 16 січня 2014 р. Пропоновані цим Законом законодавчі новації серед представників громадського сектору отримали назву «законів 16 січня» та, навіть, «законів про диктатуру», адже вони відчутно обмежували можливості реалізації громадянами конституційних прав і свобод, зокрема, свободу слова, права на мирні зібрання, об'єднання, свободу пересування, нівелювали принцип рівності усіх громадян перед законом тощо.

Особливе суспільне обурення викликало те, що усі зміни, внесені до законодавства України 16 січня 2014 р., були проведені без жодних консультацій з громадськістю та з повним ігноруванням громадської думки. До того ж, сама процедура прийняття цих змін порушувала норми Конституції України, чинних законів України та регламенту Верховної Ради України, а також її міжнародні зобов'язання. До того ж ухвалені Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» від 16 січня 2014 р. законодавчі зміни містили низку положень, які суперечили конституційним нормам, зокрема, нормі про юридичний пріоритет Конституції України перед іншими законами (ст. 8), недопустимість звуження змісту та обсягу існуючих конституційних прав і свобод, їхнього обмеження (ст. 22, 64).

Особливо негативну реакцію українського суспільства та міжнародної спільноти, викликали ухвалені 16 січня 2014 р. зміни до Закону України «Про громадські об'єднання», які, зокрема, суперечили конституційній нормі про рівність усіх громадських об'єднань перед законом, нормам ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», де наголошується на пріоритетності «...утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави», необхідності «...посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань

громадян» та «..забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їх впливу на прийняття суспільне важливих рішень».

Українським небезпечним прецедентом антидемократичного характеру стала спроба заборони у тексті ухвалених 16 січня 2014 р. змін до Закону України «Про громадські об'єднання» участі громадських об'єднань у політичній діяльності, а також вкрай широке трактування останньої. Це фактично поставило під загрозу здійснення одного із основних напрямів Стратегії – розширення участі громадськості у розробці та реалізації державної політики. Таке трактування явно суперечить конституційному праву громадян на участь в управлінні державою та Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 2 липня 2010 р., ст. 5 якого («Засади внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства») передбачено «запровадження громадського контролю за діяльністю влади», «проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави» та забезпечення участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень.

Хоча, скасування законодавчих змін від 16 січня 2014 р., досягнуте завдяки відповідним домовленостям між владою і опозицією, могло стати важливим кроком у зниженні рівня протистояння між сторонами конфлікту та поліпшити умови для налагодження між ними діалогу і подальшого мирного виходу із суспільно-політичної кризи, колишній президент України та його найближче оточення продовжували діяти у рідній ескалації насилля, що призвело до великої кількості людських жертв.

Лише відсторонення від влади колишнього керівництва держави унаслідок ще більшого підйому громадянського протестного руху як у столиці, так і в різних регіонах, та прихід до влади нового керівництва створило необхідні передумови для відновлення конституційного ладу, повернення України на шлях демократичних перетворень та євроінтеграції, дієвого забезпечення захисту демократичних прав і свобод українських громадян.

Таким чином, на даному етапі громадянське суспільство показово довело свою спроможність виступати основним гарантом незворотності демократичного вибору України. Своєю чергою, принципово нова політико-правова ситуація, що склалася в Україні після подолання спроби встановлення авторитарної диктатури та приходу до влади її противників відкрила нові можливості для подальшого розвитку громадянського суспільства, удосконалення його нормативно-правової бази.

Важливу роль для подальшого руху у цьому напрямі відіграло ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року, яким було, зокрема, відновлено парламентсько-президентську форму правління, що гарантує від повторних спроб узурпації влади через більш рівномірний розподіл повноважень між різними гілками влади та вибудовування між ними системи відповідних стримувань та противаг. Разом з тим, прийняття цього Закону можна вважати лише першим кроком до проведення за активної участі громадян України та громадських об'єднань повномасштабної конституційної реформи.

Вирішальним чинником досягнення нового стану політико-правового середовища громадянського суспільства після перемоги демократичних сил має стати безпосереднє залучення громадських об'єднань, рухів та їх найактивніших представників (учасників Євромайдану та різноманітних утворених ним структур) до реформування системи державної влади, її персонального оновлення через люстрацію та протидію корупції, підтримку суспільно-корисних громадських ініціатив на законодавчому рівні.

Новий серйозний виклик національній безпеці України – пряма військова агресія з боку Російської Федерації та окупація внаслідок неї території АР Крим, проведення антиконституційного референдуму з метою анексії Криму, підбурювання російськими спецслужбами та проросійськими організаціями сепаратистських заворушень в українських регіонах Сходу та Півдня, актуалізують як ніколи завдання суспільно-політичної консолідації,

прискорення євроінтеграційних процесів, концентрації ресурсного потенціалу громадянського суспільства з метою посилення національної безпеки та забезпечення національних інтересів.

З метою реалізації вищезазначених стратегічних пріоритетів, доцільно буде здійснити наступні кроки, необхідні для подальшого розвитку політико-правового середовища громадянського суспільства в Україні:

1. Поновити роботу Координаційної ради з питань громадянського суспільства. Змінити її персональний склад та структуру відповідно до завдань відновлення конституційного ладу, подальших демократичних перетворень та необхідності забезпечення національної безпеки в умовах протидії зовнішній агресії. Залучити до керівництва та робочих груп Координаційної ради представників громадського сектору (громадських рухів та об'єднань) Євромайдану.

2. Продовжити реформування вітчизняного законодавства щодо державного сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні з метою його наближення до відповідних європейських стандартів, що, у свою чергу, потребує прийняття комплексу необхідних нормативно-правових актів для імплементації норм Закону України «Про громадські об'єднання», ухвалення Закону України «Про свободу мирних зібрань», інших нормативно-правових заходів, передбачених Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

3. Ратифікувати Римський статут міжнародного кримінального суду, що означатиме визнання Україною необхідності функціонування Міжнародного кримінального суду як засобу боротьби з безкарністю та дотримання фундаментальних прав та основних свобод людини.

4. Розробити законодавчі механізми залучення інститутів громадянського суспільства, зокрема, правозахисних організацій, до процесу люстрації правоохоронних органів, судової системи, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування усіх рівнів.

5. Залучити фахівців незалежних аналітичних центрів та громадських

експертів до процесу розробки та узгодження положень Угоди про Асоціацію України з ЄС на всіх її етапах. Провести відкрите громадське обговорення оновленого проекту Угоди з широким висвітленням у ЗМІ.

6. При оновленні виборчого законодавства закріпити на законодавчому рівні статут громадських об'єднань як спостерігачів у виборчому процесі.

7. Оновити персональний склад громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування усіх рівнів та внести необхідні зміни до нормативно-правових актів, що регламентують їхню діяльність.

8. Залучити представників інститутів громадянського суспільства до процесу модернізації діючої Конституції України, зокрема, шляхом їх включення до складу Конституційної Асамблеї, інших дорадчих структур, створених з цією метою. Особливу увагу при розробці проекту нового Основного Закону України приділити удосконаленню конституційних засад громадянського суспільства та закріпленню інститутів народної законодавчої ініціативи та народного вето.

РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

1. СУЧАСНІ ФОРМИ ТА ПРАКТИКИ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

ВІННИЦЬКА ОБЛАСТЬ

Загальна структура громадських організацій Вінниччини складається з 1900 об'єднань громадян, серед яких 656 офіційно легалізованих обласних організацій, інші – міські, районні та первинні організації.

У структурі громадських об'єднань області: 98 – спортивних, 73 – молодіжних, 50 – із захисту прав громадян, 49 – професійного спрямування, 39 – із захисту прав інвалідів, 39 – жіночих, 35 – наукових, освітніх та інформаційних, 34 – із захисту прав споживачів, 29 козацьких, 27 бізнесових, 24 – творчі спілки, 23 – аматорських, 16 – природоохоронних та інших.

Серед суспільно-корисних практик громадської самоорганізації слід відзначити діяльність громадської організації «Наше Поділля», яка запропонувала й успішно реалізовує проект «Зелена школа для активної громади» щодо збору та переробки сміття у навчальних закладах області.

ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ

У Закарпатській області зареєстровано 827 обласних громадських організацій, 312 благодійних організацій, 59 – профспілкових. Активними й найбільш організованими в громадсько-політичному житті Закарпаття є ветеранські організації та національно-культурні товариства краю, помітними – ряд молодіжних (зокрема, «Молоді регіони», «Спортивно-патріотичний рух «Карпатська Січ», ГО «Сокіл»), жіночих (обласна жіноча організація «Веста», ГО «Амазонки Закарпаття»), організації екологічного спрямування (Регіональне молодіжне екологічне об'єднання «Екосфера», обласна організація Всеукраїнської екологічної ліги, ГО «Екологія і соціальних захист»), регіональне відділення Асоціації міст України та ряд інших.

Важливий сегмент громадянського суспільства у Закарпатській області складають осередки політичних партій. Головним управлінням юстиції зареєстровано 174 обласні організації політичних партій України. Окремо слід вказати на активізацію діяльності на території області Угорської націоналістичної партії «Jobbik». Зокрема у жовтні 2013 р. ця партія провела своє зібрання у м. Берегово. Метою цієї партії є відродження «Великої Угорщини», до якої упродовж століть входила територія Закарпаття. З огляду на те, що в Угорщині навесні 2014 р. відбудуться парламентські вибори, «Jobbik» визначила своєю метою збільшення парламентського представництва за рахунок громадян сусідніх країн, які мають подвійне громадянство. Зокрема, депутат Європарламенту Бейла Ковач відкрив у м. Берегово свою громадську приймальню й саме там оприлюднив заяву, що Україна може розраховувати на підтримку в підписанні Угоди про асоціацію з ЄС в разі виконання «Закону про засади мовної політики» та створення Притисянського округу із включенням до нього населених пунктів, де компактно проживає угорськомовне населення.

Організованими і структурізованими є профспілки (найчисельніші членські організації: працівників освіти і науки, охорони здоров'я, державних установ, агропромислового комплексу).

Враховуючи унікальні природні ресурси регіону і, водночас, спроби окремих організацій їх нераціонально використовувати, весною 2012 р. 14 громадських організацій природоохоронного спрямування утворили відкрите регіональне об'єднання «Форум екологічного порятунку Закарпаття».

Враховуючи багатоетнічний склад населення Закарпаття, його прикордонне

розташування з чотирма центральноевропейськими державами, в області діє 66 національно-культурних товариств обласного статусу, в тому числі 13 – угорської, 18 – ромської, 4 – словацької, 5 – російської, 11 – русинської, 4 – румунської, 3 – єврейської, 2 – німецької та по одному польської, чеської, вірменської, білоруської, азербайджанської і грецької спільнот, які до того ж є активними в громадському, а частина – і в політичному житті регіону.

Національно-культурного і, водночас, політичного забарвлення має русинський рух, який на даний час розколотий на декілька сегментів. Прибічники русинства не обмежуються діяльністю лише у національно-культурній сфері. У задоволенні своїх потреб вони шукають підтримки у політичних сил, що функціонують у регіоні і, навіть, з-за кордону. Зокрема, на V Всеукраїнському з'їзді русинів, що відбувся у м. Мукачево у жовтні 2013 р. за участі 104 делегатів та представників русинських організацій з Угорщини, Чехії, Румунії, Словаччини, прийнято рішення про наміри створити факультет русинської мови в Ужгородському національному університеті та проводити підготовку вчителів русинської мови у Мукачівському педагогічному коледжі. Делегати ухвалили декларацію до країн-членів ЄС з проханням при підписанні у Вільнюсі Угоди з Україною про асоціацію з ЄС вимагати від України дотримання прав русинської спільноти. Загалом у Закарпатській області зареєстровано 12 обласних русинських громадських організацій.

Специфікою Закарпаття є розвинута релігійна мережа. Станом на 1 жовтня 2013 р. в області функціонують 1778 релігійних організацій, 37 конфесій та течій, з яких 1677 релігійних громад, 61 монастир, 6 духовних навчальних закладів, 8 місіонерських товариств, 9 релігійних братств, 3 центри та 14 управлінь. Домінуючими громадами є громади УПЦ, УГКЦ, РКЦ і протестантська Закарпатська реформатська церква.

У контексті посилення актуальності проблеми євроінтеграції для українського суспільства, прикладом, що демонструє підтримку організованої громадськості саме цього вектору розвитку, є створення у вересні 2013 р. коаліції «За європейську інтеграцію України», до якої увійшли близько 80 громадських структур регіону.

Окрім інституціоналізованих форм взаємодії з владою, з початку 2013 р. в Закарпатській області відбулися 42 акції протестного характеру (у 2012 р. – 29 акцій) за участю понад 1200 осіб. З них: 10 стосувалися питань діяльності інститутів державної влади, 9 – соціальних, 3 – економічних питань, 20 – інших питань. Ініціаторами 29 акцій виступили політичні партії, зокрема, ВО «Свобода», «Єдиний центр», «Батьківщина», Компартия України. Про соціальну напругу в регіоні свідчать артикульовані під час протестів питання погашення заборгованості по зарплаті на підприємствах, тарифів на перевезення у міському транспорті, забудови прибудинкових територій та зелених зон, здійснення геологорозвідувальних робіт, відновлення автодоріг. Прикладом стихійної самоорганізації можна вважати мітинг школярів м. Ужгорода, який відбувся 28 жовтня 2013 р. через відміну осінніх канікул, незважаючи на певну роль опозиційних до регіональної влади політиків у наданні цьому заходу організованого і публічного характеру, зокрема пов'язаних із партією «Єдиний Центр».

ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ

На 1 січня 2013 р. в Одеській області легалізовано 16881 об'єднання громадян (станом на 1 січня 2012 р. – 15933 об'єднань громадян), з яких 12180 осередків політичних партій та 4701 громадських організації (3817 – постійно діючих центральних органів місцевого статусу та 884 осередків громадських організацій). Також на території області діє 5176 профспілкових організацій, 862 благодійні організації та 55 спілок об'єднань громадян.

У Єдиному Державному реєстрі підприємств та організацій України по Одеській області за організаційно-правовою формою «громадська організація» станом на 1 січня 2013 р. зареєстровано 4609 суб'єктів.

Загальна кількість членів на обліку у тих громадських організаціях, що мали

фіксоване індивідуальне членство, станом на 1 січня 2013 р. нараховувала 308 тис. осіб.

У структурі громадських організацій за спрямуванням та видами діяльності найбільша питома вага припадає на оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання, об'єднання ветеранів та інвалідів, організації професійної спрямованості.

Успішними є практики взаємодії громадських організацій із значним досвідом проектної діяльності з менш потужними громадськими організаціями. Зокрема, Одеською обласною організацією Комітету виборців України успішно втілювався проект «Посилення адвокаційної спроможності неурядових організацій Одещини».

ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

За даними головного управління статистики в області на початок 2013 р. діяло 18,9 тис. об'єднань громадян, легалізованих управліннями юстиції області та органами виконавчої влади, з них 14 тис. (74,1 %) – осередків політичних партій усіх рівнів, 4,9 тис. (25,9 %) – громадських організацій, які мають статус місцевих, та їх осередків. Також на території області розташовані 35 міжнародних та 65 всеукраїнських об'єднань громадян, зареєстрованих в Державній реєстраційній службі України.

Найчисельнішою громадською організацією регіону є Об'єднання профспілок Харківської області (об'єднує 45 галузевих профспілкових організацій, в які входять понад 4,2 тис. первинних профспілкових організацій; організація налічує майже 549 тис. членів). Також діє Молодіжна Рада Об'єднання профспілок області, основними завданнями якої є координація дій молодіжних рад та комісій по роботі із молоддю усіх первинних профспілкових організацій, регулювання трудових прав та соціальних гарантій молоді, вивчення та допомога у вирішенні соціальних та професійних проблем працюючої молоді та студентства.

Станом на 1 січня 2014 р. в області зареєстровано 60 благодійних організацій. Крім безпосередньо благодійної діяльності основними видами діяльності благодійних організацій є збереження пам'яток архітектури, культурної та історичної спадщини; проведення культурно-масових та просвітницьких заходів, фестивалів та концертів; сприяння в реалізації концертної діяльності діячами культури та мистецтва шляхом надання допомоги у придбанні музичних інструментів; розвиток науки і освіти; підтримка талановитої молоді; матеріальна підтримка соціально-незахищених верств населення.

У структурі громадських організацій за спрямуванням найбільша вага припадає на спортивні, професійні, національних та дружніх зв'язків, найменша – на релігійні та сімейні. Найбільш структурованими серед зазначених об'єднань є ветеранські, інвалідів, молодіжні та професійні громадські організації.

За січень – грудень 2013 р. до облдержадміністрації надійшов один колективний запит на публічну інформацію та 253 запити від об'єднань громадян, що мають статус юридичної особи. Основними питаннями, яких торкалися запитувачі публічної інформації, були такі: паливно-енергетичні, житлово-комунальні, соціального захисту, архітектури, економіки, нормативно-правові, транспортні, охорони здоров'я, освіти, стану довкілля, культури, фінансів та земельні питання.

2. ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ІНСТИТУЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

ВІННИЦЬКА ОБЛАСТЬ

Крім громадських рад при облдержадміністрації та обласній Раді, аналогічні структури створені та функціонують в усіх містах та районах області.

Протягом 2013 р. облдержадміністрацією проведено понад 50 консультацій з громадськістю з актуальних суспільних та соціально-економічних питань, 27 публічних громадських обговорень з питань, передбачених Орієнтовним планом проведення відповідних консультацій.

У практику діяльності органів державної влади впроваджено запрошення та участь представників громадських організацій в усіх заходах, які проводяться місцевими органами влади, а також у сесіях обласної Ради, колегіях облдержадміністрації. Представники громадських структур постійно беруть участь у розробленні та обговоренні проектів та нормативно-правових актів з питань, що стосуються соціально-економічного розвитку області, інтересів широких верств населення. Зокрема, обговорюючи «Стратегію соціально-економічного розвитку Вінницької області до 2020 року», члени громадських рад при облдержадміністрації та обласній Раді внесли чимало конструктивних пропозицій, які знайшли своє відображення у цьому документі.

З метою інформування громадськості щодо проведення громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, консультацій з громадськістю, ознайомлення про фінансову підтримку громадських структур, діяльність громадської ради при облдержадміністрації на офіційному веб-сайті облдержадміністрації започатковано рубрику «Громадянське суспільство». На Вінницькому обласному телеканалі «Вінтера» транслюється телепрограма «Політична рада».

На налагодження ефективної взаємодії між студентами області та органами державної влади спрямована діяльність створеного при голові облдержадміністрації консультативно-дорадчого органу «Студентський Парламент Вінниччини».

Чимало проектів реалізує Вінницька міська молодіжна рада з питань сприяння реалізації державної молодіжної політики.

ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ

У Закарпатській області у всіх органах місцевої виконавчої влади створено структурні підрозділи, на які покладено функції взаємодії з громадськістю. Окрім того, у кожному департаменті, управлінні, відділі облдержадміністрації визначено відповідальну особу за цю ділянку роботи.

У регіоні використовується комплекс форм та методів співпраці з громадськістю. Так, при місцевих органах виконавчої влади області створено ряд консультативно-дорадчих та експертних органів, консультаційних груп та незалежних комісій. При голові облдержадміністрації діють рада церков та релігійних організацій, координаційна рада у справах жінок, рада з питань молодіжної політики, рада з питань регіонального розвитку Закарпатської області. При облдержадміністрації – гуманітарна рада, рада інвесторів, регіональна рада з питань взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та інші структури. Загалом, на сьогоднішній день при облдержадміністрації створено близько 30 дорадчо-консультативних органів, робочих груп, консультативних рад, міжвідомчих та інших комісій, до складу яких включено громадських діячів. Найактивнішою серед них є Громадська рада при облдержадміністрації, до складу якої входять представники 120 інститутів громадянського суспільства, які утворили 20 профільних комісій, при яких ще додатково працюють громадські експерти. Громадські ради створені при всіх районних адміністраціях та при трьох міськвиконкомах. Об'єктивна потреба узгодження напрямів і технологій їх

діяльності спричинила створення Координаційної ради голів громадських рад, яка спільно із Закарпатським регіональним відділенням Асоціації міст України, Закарпатським обласним відділенням Асоціації сільських і селищних рад України, Асоціацією розвитку і реформ міст, селищ і сіл «Закарпаття – XXI століття» утворила Дорадчу раду неурядових об'єднань Закарпаття щодо діалогу з органами державної влади.

Одним із ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства є проведення громадських обговорень «гарячих тем» сьогодення. На обговорення виносяться широке коло питань місцевого життя щодо соціально-економічного розвитку регіону, ситуації у житлово-комунальному секторі, тарифів на житлово-комунальні послуги, працевлаштування молоді, створення нових робочих місць та інші питання.

Дієвим механізмом налагодження тісної співпраці між місцевою владою та громадськістю є підписання між ними відповідних угод, меморандумів, договорів, протоколів наміру про співпрацю. У 2013 р. облдержадміністрація підписала, зокрема, Договір про співпрацю та співробітництво з Регіональними відділенням Українського союзу промисловців і підприємців у Закарпатській області, тристоронню Угоду про співпрацю між Закарпатською облдержадміністрацією, Закарпатською обласною радою профспілок та Організацією роботодавців Закарпатської області. Практикується підписання Меморандумів про взаємодію і співробітництво між облдержадміністрацією та громадськими організаціями ветеранів, афганців і чорнобильців. Підписано Меморандум про співробітництво при реалізації пілотного проекту «Мале підприємництво – ресурс зростання добробуту громад Закарпаття» між рядом структурних підрозділів облдержадміністрації та низкою громадських організацій області.

Щороку до переліку питань орієнтовного плану консультацій з громадськістю на наступний рік включаються для обговорення питання, що найбільше хвилюють громадськість. Пропозиції, що надходять в процесі обговорення, направляються у відповідні структурні підрозділи облдержадміністрації на розгляд. Пропозиції 2013 року стосувалися, зокрема, стану гідроенергетики, використання надр, транспортного обслуговування жителів області, соціального захисту інвалідів, пенсійного забезпечення громадян, перспектив соціального та молодіжного житлового будівництва, реформування системи житлово-комунального господарства, розвитку середнього та малого бізнесу, щодо проектів нормативно-правових актів.

З метою оперативного реагування на найважливіші соціально-економічні проблеми в регіоні, налагодження зв'язку між облдержадміністрацією і населенням краю, а також зменшення потоку письмових звернень громадян та кількості відвідувачів на особистих прийомах, облдержадміністрацією запроваджено постійно діючу пряму телефонну лінію «Запитай у влади». Постійно діючі телефонні лінії («гарячі телефони») запроваджені в райдержадміністраціях та міськвиконкомах, інших обласних державних установах та організаціях. Крім того, керівники облдержадміністрації регулярно проводять виїзні прийоми громадян, в ході яких здійснюється безпосередній контакт влади і громадськості на місцях, вирішуються проблеми громадян.

ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ

Основною формою комунікації органів виконавчої влади регіону з організованою громадськістю є її участь у роботі громадських рад при Одеській облдержадміністрації та при всіх 26-ти райдержадміністраціях. Голови районних громадських рад входять до Ради голів громадських рад області.

До складу громадської ради при облдержадміністрації увійшли представники 175 громадських структур. Протягом 2013 р. на її засіданнях розглядалися наступні питання: «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади України»; Проведення Громадської експертизи за програмою «Милосердя в дії»; про соціальний проект «Народний кредит» та інші.

Основними формами взаємодії інститутів громадянського суспільства з райдержадміністраціями в рамках роботи громадських рад є проведення спільних круглих столів, громадських слухань, благодійних акцій, загальних зборів, навчальних семінарів для представників неурядових організацій, реалізація соціальних та інфраструктурних проектів, обговорення реформи місцевого самоврядування. Здебільшого порядок денний обговорень формується виконавчою владою області, яка виносить на розгляд районних громад питання пріоритетів реформ, реалізація ініційованої головою Одеської облдержадміністрації програми «Народний бюджет» та інші питання. Загалом проблематика громадських обговорень зосереджена навколо соціальних ініціатив, медичної реформи, освітніх питань, екологічних проблем місцевих громад.

Громадські експертизи організаціями громадянського суспільства та громадськими радами області впродовж 2013 року не проводились.

ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

При облдержадміністрації діють 104 консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, при районних державних адміністраціях – 1433, які утворені на постійній або тимчасовій основі у формі колегій, рад, комітетів, комісій, штабів, робочих груп. Основним завданням їхньої діяльності є сприяння здійсненню повноважень обласної та районних державних адміністрацій.

До складу Громадської ради при облдержадміністрації увійшли представники 133 громадських організацій, серед яких: представники ветеранських, козацьких, молодіжних, спортивних, правозахисних, благодійних організацій, профспілок та їх об'єднань, творчих спілок та асоціацій, організацій роботодавців, ЗМІ та інших структур. Що стосується інформаційного висвітлення діяльності Ради, то вона доволі широко представлена у мережі Інтернет: функціонує сайт громадської ради при облдержадміністрації, на якому наведено основну інформацію щодо її діяльності, діють посилання на сайти районних державних адміністрацій з відповідними сторінками громадських рад, діють група та сторінка у Facebook та є Twitter-стрічка, в яких постійно проводиться оновлення інформації. Цікавим є те, що на сайті цієї громадської ради є сторінки, на яких дописують самі члени ради, а отже відвідувачі сайту мають можливість безпосереднього контакту з членами ради.

Громадською радою при облдержадміністрації розроблено перспективний план роботи на 2013-2014 рр., в якому передбачається моніторинг та експертиза прийнятих виконавчою владою на місцях рішень, проведення заходів щодо підвищення професійної кваліфікації членів ради, проведення круглих столів з важливих повсякденних питань (наприклад, функціонування ОСББ) тощо. Протягом 2013 року проводилися телеефіри, зльоти волонтерів, всеукраїнські молодіжні та рекреаційні ігри для інвалідів, навчання лідерів громадських організацій, прес-конференції, круглі столи.

3. РОЗВИТОК МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ

ВІННИЦЬКА ОБЛАСТЬ

12 липня 2013 р. при Вінницькій обласній Асоціації органів місцевого самоврядування було створено Вінницький регіональний ресурсно-інформаційний центр «Громадянин Вінниччини». Серед напрямів роботи центру – здійснення постійного моніторингу актуальних грантових пропозицій для територіальних громад та громадських організацій, сприяння їхньому організаційному розвитку шляхом проведення семінарів, тренінгів, публічних обговорень.

В рамках професійної програми для сільських та селищних голів (72 особи) 10-11 вересня 2013 р. за участю громадських організацій був проведений семінар-тренінг «Академія лідерства» в рамках реалізації в області Програми Ради Європи «Посилення

інституційної спроможності органів місцевого самоврядування».

ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ

Подібно до інших регіонів, щороку у жовтні в області проходить тиждень європейської демократії, головною метою якого є активізація процесів розповсюдження інформації щодо принципів, надбань та досягнень функціонування місцевої демократії в Україні та Європі, сприяння обізнаності населення щодо можливостей вирішення питань місцевого значення та залученню громадян до прийняття управлінських рішень, надання можливостей для ознайомлення з роллю Ради Європи та інших інституцій ЄС у сфері розвитку місцевої демократії.

У містах області громадяни досить активно використовують такий механізм самоорганізації як ОСББ. Всього в регіоні зареєстровано 201 така структура, з яких 71 – в обласному центрі. У м. Берегово, наприклад, діють 32 ОСББ, які, окрім того, є об'єднаними в асоціації «Берегсас», що наглядає за коштами, які ОСББ виділяє міська рада. В Ужгороді функціонує Спілка власників житла України.

Основними перешкодами для поширення цієї форми самоорганізації є пасивність громадян, необізнаність з правовими нормами їх організації, велика поточна заборгованість за комунальні послуги деяких жителів багатопверхівок, небажання самостійно вкладати кошти у капітальний ремонт будівель.

Така форма як органи самоорганізації громадян є менш поширеними, хоча, наприклад, у м. Ужгород діє «Програма підтримки об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, органів самоорганізації населення у місті Ужгород на 2012-2014 роки».

Одним з питань, де є необхідним застосування механізмів учасницької демократії є затвердження і коригування генеральних планів населених пунктів. Збір пропозицій щодо їх змісту був застосований як форма громадських слухань у м. Ужгороді весною 2013 р.

Прикладом використання інших форм місцевої демократії можна вважати організацію громадських слухань у територіальних громадах області з приводу міні-ГЕС. Окрім того, за оцінками експертів, в обласному центрі процедура проведення слухань є ускладненою через велику кількість підписів, які необхідно зібрати для їх ініціювання, відповідно до місцевого нормативного акту. При тим, статут територіальної громади міста Ужгород не згадує іншу форму місцевої демократії – місцеву ініціативу – у переліку механізмів участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні. Водночас, Ужгородська міська рада у питанні проведення консультацій з громадськістю користується Порядком проведення консультацій з громадськістю, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 996, не розробляючи на її основі окремий порядок.

ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ

Реалізацію прав громад області на участь у процесі ухвалення рішень ускладнює відсутність правової урегульованості місцевої демократії. Більшість територіальних громад області не мають затверджених Статутів. Водночас, ухвалення Статутів місцевими радами не гарантує забезпечення права участі громадян у прийнятті рішень, здебільшого через ускладнення процедур проведення громадських слухань та порядку реалізації місцевої ініціативи.

Аналіз практики застосування Статутів територіальних громад в області засвідчив низький рівень ініціативності громад у використанні закріпленого в Статутах права участі у прийнятті рішень. Особливістю розвитку громадянського суспільства в області є проведення перших в історії м. Одеси громадських слухань за ініціативи громади. Зокрема, 4 червня 2013 р. проведено громадські слухання, в результаті яких прийнято 21 рішення стосовно Генерального плану м. Одеси. Переважна більшість прийнятих рішень були виконані.

В результаті громадських слухань в м. Одесі виник рух «Генеральний протест», який об'єднав представників активної частини одеської громади. Характерно, що до його складу увійшли навіть представники політичних сил, які зазвичай є ідеологічними опонентами в Одеській міськраді. Крім того, Одеською міськрадою було проведено 6 обов'язкових громадських слухань. На розгляд громади були винесені проекти рішень з питань містобудівної документації, тарифів на житлово-комунальні послуги.

В районах області набуває поширення практика створення районних ресурсних центрів на підтримку впровадження спільних проектів Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду – II» (далі МРГ-II) та інших грантових програм. На сьогодні працює 6 ресурсних центрів. Водночас, в Ренійському районі для сприяння реалізації програми МРГ-II створений Форум місцевого розвитку (ФМР) – є юридичною і неприбутковою структурою при райраді, яка організована з метою створення умов для реалізації принципів місцевого розвитку. Конструктивною нормою є закріплення розпорядженням права райдержадміністрації та районної ради додатково наділяти ФМР частиною своїх повноважень для вирішення питань місцевого розвитку.

Створення ресурсних центрів не є ініціативою громади області, адже вони створюються обласною та районними адміністраціями для стимулювання громадської активності та розвитку громадських організацій, спроможних залучити грантові кошти на реалізацію інфраструктурних проектів.

Область є однією з лідерів за кількістю створених ОСББ. За даними Головного управління статистики в Одеській області кількість зареєстрованих в ЄДРПОУ ОСББ складає 676 (станом на 1 квітня 2012 р.).

Спостерігається зростання кількості в області ОСН: станом на 1 січня 2011 р. – 66, на 1 січня 2012 р. – 76, на 1 листопада 2013 р. – 124.

З 2011 р. в Одесі реалізується Програма розвитку органів самоорганізації населення на 2012-2015 рр., бюджет якої складає 9177,3 тис. грн. Для налагодження ефективної взаємодії Одеської міськради з ОСН створено управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення (рішення Одеської міської ради від 27 червня 2006 р.).

Залучення громадськості до процесів формування житлової політики та реформування житлово-комунального господарства є одним з головних завдань Програми реформування та розвитку житлово-комунального господарства Одеської області на 2009-2014 роки. На виконання Програми, облрадою прийнято рішення «Про забезпечення участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст Одеської області у здійсненні громадського контролю за наданням послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» (рішення обласної Ради від 4 липня 2013 р.), в якому містяться «Методичні рекомендації із забезпечення участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст області у здійсненні громадського контролю за наданням послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій».

ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Станом на 1 січня 2014 р. в області налічується 82 будинкових комітети та 730 ОСББ у 1119 житлових будинках, з яких 93 ОСББ у 177 житлових будинках було створено у 2013 р.

З метою стимулювання утворень ОСББ та їх функціонуванню в області у 2012 р. було створено Харківську регіональну раду з питань створення та забезпечення функціонування ОСББ.

Основними чинниками, які стримують створення нових ОСББ є незадовільний стан житлового фонду та відсутність відповідного бюджетного фінансування.

На даний час діє Програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства Харківської області на 2010-2015 роки, яка реалізується відповідно до напрямів, передбачених Загальнодержавною програмою реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-2014 роки та Загальнодержавною цільовою

програмою передачі гуртожитків у власність територіальних громад на 2012-2015 роки.

4. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

ВІННИЦЬКА ОБЛАСТЬ

Облдержадміністрацією спільно з громадськими організаціями області розроблено, обговорено та винесено на розгляд сесії обласної Ради «Обласну програму сприяння розвитку громадянського суспільства у Вінницькій області на 2012-2015 роки». Для виконання цієї програми у 2013 р. було виділено 85 тис. грн.

Щороку за рахунок коштів обласного бюджету здійснюється підтримка 10 соціальних програм, розроблених молодіжними організаціями на загальну суму близько 300 тис. грн. Серед них – програма «Студентське життя», яка включає проекти «Молодіжні трудові загони», «Міжвузівська студентська оздоровча зміна»; програма «Зайнятість і творчий розвиток дітей та молоді»; програма підтримки молодіжного підприємництва «Центр стажування» та інші.

Рішенням 14-ї сесії обласної Ради VI скликання від 19 лютого 2013 р. затверджена обласна цільова соціальна програма «Молодь Вінниччини» на 2013-2015 роки.

ЗАКАРПАТСЬКА ОБЛАСТЬ

В області діє Регіональна програма із забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики і вивчення суспільної думки, спрямована на налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, створення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень, проведення соціологічних досліджень, виховання патріотичних почуттів та гордості за Українську Державу. Таку програму на 2011 – 2014 роки було затверджено сесією обласної Ради 16 грудня 2010 р. Також, рішенням обласної Ради від 21 грудня 2012 р. затверджено Програму сприяння розвитку громадянського суспільства «Громадські організації у розвитку Закарпаття на 2013–2016 роки», якою передбачено надання фінансової підтримки громадським об'єднанням через реалізацію суспільно-корисних програм і проектів, розроблених громадськими структурами.

Відпрацьовано механізм підтримки громадських організацій, які потребують соціального захисту. Так, щороку на сесії обласної Ради затверджується Програма діяльності відповідних громадських організацій області, згідно з якою державну підтримку отримує 9 недержавних структур. Фінансування цієї Програми на 2013 р. передбачено у сумі 377000 тис. грн.; у I першому півріччі 2013 р. профінансовано 185400 тис. грн.

ОДЕСЬКА ОБЛАСТЬ

В області реалізується Програма сприяння розвитку громадянського суспільства в Одеській області на 2012-2015 рр. (Рішення Одеської обласної Ради від 28 жовтня 2011 року). Обсяг фінансування Програми становить 2068 тис. грн. Реалізація програмних завдань розвитку громадянського суспільства в області здійснюється шляхом:

- удосконалення нормативно-правових актів з питань діяльності громадських структур;
- створення прозорих механізмів фінансової підтримки діяльності громадських структур з боку місцевих органів влади, диверсифікація ресурсних джерел;
- сприяння розвитку організацій третього сектору, їх взаємодії між собою, поінформованості, обміну досвідом; налагодження комунікацій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, інституціями громадянського суспільства та

суб'єктами господарювання;

- реалізації навчальних заходів для представників інституцій громадянського суспільств та працівників місцевих органів влади з сучасних методів роботи та способів взаємодії; створення спільного інформаційного простору по висвітленню діяльності місцевих органів влади та організованої громадськості області;

- здійснення систематичного моніторингу взаємодії органів місцевої влади та інституцій громадянського суспільств, громадського контролю і громадської експертизи, контролю за дотриманням принципів партнерства.

ХАРКІВСЬКА ОБЛАСТЬ

Протягом 2013 р. Департаментом масових комунікацій облдержадміністрації організовано виконання заходів Цільової програми сприяння розвитку громадянського суспільства в Харківській області на 2012-2015 рр., зокрема, проведено 77 консультацій з громадськістю, на яких було розглянуто 61 питання.

Департаментом підготовлено наступні документи: Порядок визначення пріоритетів конкурсів з метою затвердження проектів та програм громадських, творчих спілок, для виконання яких надаватиметься підтримка відповідно до Цільової програми; проект наказу облдержадміністрації «Про проведення конкурсу проектів» (на виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка»); методика створення банку даних про соціально значущі ініціативи громадянського сектору області.

Не зважаючи на те, що метою Цільової програми є залучення громадян до прийняття важливих суспільних рішень, в моніторингу виконання цієї Програми не передбачено аналіз рішень органів місцевої влади, що були прийняті спільно або за ініціативи громадянських організацій області.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

ПРО СТАН РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ, РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

В. М. ЯБЛОНСЬКИЙ	заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент (керівник авторського колективу)
О. А. КОРНІЄВСЬКИЙ	завідувач відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, доцент
С. М. ВАСИЛЮК	директор Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Вінницької обласної державної адміністрації
Ф. В. ВАУЛІНА	науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові
П. Ф. ВОЗНЮК	старший науковий співробітник сектору державно-громадської взаємодії відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
Д. М. ГОРЄЛОВ	старший консультант сектору громадянської самоорганізації відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
О. Є. КАЛАШНІКОВА	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі
О. В. КРИСЕНКО	провідний науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, кандидат філософських наук
В. І. ЛАЗАРЕНКО	заступник директора Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Вінницької обласної державної адміністрації
М. О. ЛЕНДЄЛ	головний науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді, доктор політичних наук, доцент
С. І. МІТРЯЄВА	директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Ужгороді, кандидат історичних наук, старший науковий співробітник
Ю. В. ОПАЛЬКО	завідувач сектору громадської самоорганізації відділу стратегій розвитку громадянського

	суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
Г.О. ПАЛІЙ	завідувач сектору державно-громадської взаємодії відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
Н.І. ПЕЛІВАНОВА	старший науковий співробітник сектору державно-громадської взаємодії відділу стратегій розвитку громадянського суспільства Національного інституту стратегічних досліджень
Ю. В. СЕРБІНА	старший науковий співробітник Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Одесі, кандидат політичних наук
Л. М. СПІРІДОНОВА	заступник голови Вінницької обласної державної адміністрації
О. А. ФІСУН	заступник директора з наукової роботи Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Харкові, доктор політичних наук, професор