

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ПРО СТАН РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ**

**Київ – 2012**

УДК 323.21+352/354(477)

П 78

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилаання на видання обов'язкове*

**Автори:**

*Єрмолаєв А. В. (керівник авторського колективу);*

*Горєлов Д. М.;*

*Корнієвський О. А., д. політ. н.;*

*Красносільська А. О.;*

*Кулик В. О.;*

*Лациба М. В.;*

*Опалько Ю. В.;*

*Палій Г. О., к. політ. н.;*

*Пеліванова Н. І.;*

*Розумний М. М., д. політ. н.;*

*Яблонський В. М., к. і. н.*

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

**П 78** **Про стан** розвитку громадянського суспільства в Україні:  
аналіт. доп. / А. В. Єрмолаєв, Д. М. Горєлов, О. А. Корнієвський  
[та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 48 с.

ISBN 978-966-554-158-5

Проаналізовано сучасні процеси громадської самоорганізації та інституціонального розвитку громадянського суспільства в Україні. Розглянуто нинішній стан формування та впровадження різних форм взаємовідносин між інституціями громадянського суспільства та органами влади. Подано узагальнюючу оцінку правового середовища для його розвитку. Визначено стратегічні пріоритети і головні завдання держаної політики у цій сфері, законодавчого і нормативно-правового забезпечення суспільно-корисної та соціально значущої самоорганізації громадян України.

ISBN 978-966-554-158-5

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2012

## ВСТУП

Утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку України визначено одним із напрямків її внутрішньої і зовнішньої політики відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. Державна політика у сфері формування інститутів та організацій громадянського суспільства має передбачати посилення їх взаємодії з органами публічної влади, запровадження громадського контролю за діяльністю влади, проведення регулярних консультацій із громадськістю. При цьому реформування правового середовища для інституціонального розвитку громадянського суспільства має бути спрямоване на запровадження стандартів, передбачених рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № *CM/Rec (2007)14*, а також на імплементацію зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів у сфері прав людини та рішень Європейського суду з прав людини. У цьому контексті важливо відзначити, що у країнах розвиненої демократії громадянське суспільство виступає рівноправним партнером держави у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних і політичних завдань. Організації громадянського суспільства забезпечують:

- надання якісних та економічно ефективних соціальних послуг, у тому числі таких, які не можуть забезпечити ані держава, ані комерційні організації, та переважно способом вироблення інноваційних підходів до забезпечення таких послуг;
- організацію громадян для самостійного задоволення їх інтересів без додаткових фінансових або адміністративних витрат з боку держави;
- поширення благодійництва та надання адресної та оперативної благодійної допомоги;
- неполітичне, тобто здобуття політичної влади без мети, представлення та просування інтересів різних груп населення і серед самих громадян, і в комунікації з політичними акторами;
- участь в ухваленні рішень і забезпечення таким чином більшої ефективності рішень з огляду на врахування інтересів різних соціальних груп;
- здійснення громадського контролю за владою та боротьби із корупцією.

Діючи таким чином, інституції громадянського суспільства нейтралізують патерналістські очікування громадян, підтримують та відтворюють демократичну політичну культуру, а також відіграють помітну роль у забезпеченні суспільної стабільності.

Визнаючи роль громадянського суспільства, країни розвинутої демократії системно залучають громадян та їх об'єднання до формування та реалізації державної політики в усіх сферах. Це дозволяє, по-перше, звільняти державу від реалізації окремих надмірно обтяжливих для неї соціальних завдань із збереженням високих соціальних стандартів для населення (так, у Німеччині залучення громадських організацій дозволяє заощаджувати 30–37 % вартості таких послуг для держави); по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень через повніше врахування потреб населення, альтернатив і можливих наслідків рішень (підвищення якості рішень сприяє підвищенню рівня легітимності органів публічної влади); по-третє, забезпечувати повнішу імплементацію публічно-правових рішень населенням. Натомість відмова від комунікації із громадським сектором і його відсторонення від формування політики перетворює громадський сектор на альтернативу та конкурента владного сектору і у соціальній, і у політичній сферах, негативно впливає на рівень підтримки владних інститутів з боку населення, підриває легітимність публічних рішень та знижує готовність населення до їх виконання.

Все помітнішим стає економічний ефект від реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства:

- неурядові організації створюють 3–9 % ВВП розвинених країн (5 % у Бельгії, 7,9 % у Канаді);
- у громадському секторі країн Європейського Союзу працевлаштовано від 4,4 % до 14 % працездатного населення або принаймні п'ять осіб із кожних ста;
- у громадському секторі країн Європейського Союзу працює у 10 разів більше людей, ніж у легкій промисловості, та у 5 разів більше, ніж у харчовій промисловості;
- у країнах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають утричі більше внутрішніх та зовнішніх інвестицій у соціальну сферу, ніж державні та комунальні установи соціального спрямування;
- внесок неурядових організацій у ВВП країн Європейського Союзу зростає вдвічі швидше, ніж внесок легкої промисловості;
- громадянське суспільство у сукупності – це сьома економіка світу за ВВП (1,3 трлн умовних одиниць, що дорівнює ВВП Франції або Великої Британії);

- громадянське суспільство створило у світі понад 25 млн оплачуваних робочих місць (найбільша транснаціональна корпорація створює 3,5 млн робочих місць);
- 60 % представників громадянського суспільства (включно із волонтерами) зайняті у наданні послуг, із них 40 % зосереджені на соціальних, медичних та освітніх послугах.

## **1. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Відповідно до рейтингів впливових міжнародних організацій показники розвитку громадянського суспільства в Україні протягом періоду незалежності поступово поліпшувалися, а останніми роками не показували позитивної динаміки, але зберігали певну стабільність на досягнутому рівні. Вони є кращими, ніж в інших пострадянських країнах, натомість суттєво відстають від показників країн Балтії та країн Вишеградської групи. Так, за результатами дослідження *Nations in Transit* міжнародної неурядової організації *Freedom House* (де оцінка різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від 7 балів – «найгірша», до одного бала – «найкраща»), оцінка розвитку громадянського суспільства в Україні значно поліпшилася від 4,75 балів у 1998 р. до 3 балів у 2005 р. та 2,75 балів у 2006–2011 рр. Саме за напрямом «Громадянське суспільство» Україна продемонструвала найбільший поступ та відповідно отримала найкращу оцінку відносно інших показників. За іншими напрямками дослідження *Nations in Transit* рейтинги України виглядають менш успішними: у 2011 р. «Рейтинг демократичного розвитку» (тобто середній загальний показник, інтегрований на основі інших) становив 4,61 бала, «Національне демократичне управління» – 5,5 бала, «Виборчий процес» – 3,5 бала, «Незалежні медіа» – 3,75 бала, «Місьцеве демократичне управління» – 5,5 бала, «Судова система та незалежність суддів» – 5,5 бала, «Корупція» – 5,75 бала<sup>1</sup>. Для визначення вказаного рейтингу розвитку громадянського суспільства зарубіжні експерти беруть до уваги кількісне зростання неурядових організацій України (НУО),

---

<sup>1</sup>*Nations in Transit – Ukraine (2011)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline\\_images/NIT-2011-Ukraine.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/NIT-2011-Ukraine.pdf)

їхню організаційну спроможність та фінансову стабільність, правове та політичне оточення, в якому вони функціонують, розвиток незалежних професійних спілок, рівень участі груп захисту інтересів у політичному процесі.

Показово також, що рейтинг розвитку громадянського суспільства *Nations in Transit* в Україні (2,75 бала) кращий або значно кращий, ніж в інших пострадянських країнах (окрім країн Балтії). Аналогічний показник за 2011 р. складає: в Азербайджані – 5,75 бала, у Білорусі – 6 балів, у Вірменії – 3,75 бала, у Грузії – 3,75 бала, у Казахстані – 5,75 бала, у Киргизстані – 4,75 бала, у Молдові – 3,25 бала, у Російській Федерації – 5,5 бала, у Таджикистані – 6 балів, у Туркменістані – 7 балів, в Узбекистані – 7 балів. Водночас в Естонії, Литві, Латвії, Словаччині, Чехії він складає 1,75 бала, у Польщі – 1,5 бала, в Угорщині – 2 бали<sup>2</sup>.

За даними іншого авторитетного рейтингу, що визначається у межах дослідження Індексу сталості неурядових організацій Агентства США з міжнародного розвитку (*USAID NGO sustainability Index*) стан розвитку громадянського суспільства в Україні оцінено у 3,5 бали (за шкалою від 1 до 7, де поріг консолідації складає 3 бали). При цьому найслабшими складниками сталості НУО є фінансова життєздатність (4,2 бала) та їх сприйняття громадськістю (3,8 бала), а найсильнішими – адвокація (2,8 бала) та надання послуг (3,3 бала). Показово, що за показником адвокації НУО вже навіть перейшли поріг консолідованої демократії. За загальною оцінкою зарубіжних експертів, громадянське суспільство України характеризується як перехідне та неконсолідоване<sup>3</sup>, тобто таке, що не досягло рівня країн розвинутої демократії та зберігає ризик повернення до менш розвинутого стану.

2011 рік характеризувався стабілізацією позитивних трендів інституціонального розвитку громадянського суспільства. Продовжувалося подальше зростання кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян, хоча динаміка такого зростання дещо уповільнилася. Згідно з даними Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України, станом на початок 2012 р. було зареєстровано (включно з міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 71767 громадських організацій (на початок 2011 р. їх було 67696), 27834 профспіл-

---

<sup>2</sup>*Nations in Transit* 2011 / Country Reports [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2011>

<sup>3</sup>2009 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 13th Edition – June 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex)

ки та їх об'єднань (у 2011 р. – 26340), 13475 благодійних організацій (у 2011 р. – 12860), 13872 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (у 2011 р. – 11956) та 1306 органів самоорганізації населення (у 2011 р. – 1210)<sup>4</sup> (табл. 1).

Таблиця 1

**Зростання кількості об'єднань громадян  
в Україні у 2008–2012 рр.<sup>5</sup>**

Об'єднання громадян	2008	2009	2010	2011	2012
Громадські організації та їх осередки	54862	59321	63899	67696	71767
Профспілки та їх місцеві об'єднання	20405	22678	24649	26340	27834
Благодійні організації	10988	11660	12267	12860	13475
Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	6848	8549	10329	11956	13872
Органи самоорганізації населення	–	–	1152	1210	1306

*Джерело:* за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України

Характерно, що тенденція зростання з року в рік кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян фіксується і на рівні громадських організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами, і на місцевому рівні. За даними статистичного бюлетеня «Громадські організації в Україні» Державної служби статистики України (на основі даних Міністерства юстиції України), станом на 1 січня 2011 р. в Україні діяло 3529 об'єднань громадян, що були легалізовані Мін'юстом України (збільшення порівняно з 2009 р. на 7,6 % та з 1996 р. у 4,8 разу), з них 185 політичних партій та 3344 громадські організації (відповідно 5,2 % та 94,8 % у загальній кількості громадських об'єднань). Із загальної кількості легалізованих громадських організацій 2619 мали всеукраїнський статус, 725 – міжнародний. Місцевими реєструючими органами легалізовано 77252 громадських організацій з місцевим статусом (збільшення порівняно з 2009 р. на 7,5 %)<sup>6</sup>. Суттєвим є те, що вказана тенденція характерна для всіх регіонів України.

<sup>4</sup>Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ) на 1 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01\\_12/13\\_.zip](http://ukrstat.org/uk/express/expr2012/01_12/13_.zip)

<sup>5</sup>Станом на 1 січня зазначених у таблиці років.

<sup>6</sup>Громадські організації в Україні у 2010 році : статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – С. 7-8.

Кількість зареєстрованих об'єднань громадян досить суттєво відрізняється за різними даними, при цьому жодна з офіційних методик статистичного обліку (ЄДРПОУ, Міністерство юстиції України) не дозволяє отримати точну інформацію про кількісні показники розвитку громадянського суспільства. Так, методика ЄДРПОУ не враховує організації та осередки, легалізовані способом повідомлення; натомість Єдиний реєстр громадських формувань Міністерства юстиції України не враховує організації, легалізовані виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування. Крім того, державна статистика об'єднує показники принципово різних видів неприбуткових установ та організацій (від власне громадських організацій до торговельних бірж) і розподіляє окремі види інститутів громадянського суспільства (ІГС) між різними інституційними секторами. Це не дозволяє отримати дані щодо економічних показників діяльності власне інститутів громадянського суспільства, зокрема їх частки у валовому внутрішньому продукті України. Жодна з названих методик статистичного обліку ІГС не відповідає європейським стандартам у цій сфері.

Позитивним чинником, що сприяє відкритості в діяльності організацій громадянського суспільства (ОГС) та інформуванню про неї громадян, стало започаткування з березня 2009 р. на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України пошукової системи «Єдиний реєстр громадських формувань», яка функціонує у відкритому доступі. Саме на створенні такого інформаційного ресурсу тривалий час наполягали представники громадських об'єднань. Станом на початок 2012 р. даний реєстр містив відомості про 3526 легалізованих організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами, 323 громадські організації, легалізовані способом повідомлення про заснування, 1118 благодійних організацій, 66 постійно діючих третейських судів, 22 творчі спілки<sup>7</sup>.

За кількістю НУО на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн ЄС та Македонії. За офіційними статистичними даними, на 10 тис. постійних мешканців України у 2010 р. припадало 32,1 легалізованих громадських об'єднань, з них громадських організацій та благодійних фондів – 17,6. Водночас у Македонії було створено близько 50 асоціацій громадян і фондів на 10 тис. населення, тобто майже у 3 рази більше, ніж в Україні. В Естонії (має один із найвищих показників розвитку громадянського суспільства серед країн – нових членів ЄС), цей показник становить близько 250 ОГС, в Угорщині (має

---

<sup>7</sup>Єдиний реєстр громадських формувань [Електронний ресурс]. – Режим доступу :// <http://www.minjust.gov.ua/0/unitarylist/>



найнижчий показник сталості ОГС серед країн Вишеградської групи) – близько 65 ОГС.

Слід брати до уваги також, що далеко не всі зареєстровані в Україні ОГС є активно і постійно діючими, або ж взагалі реально існуючими. Так, за даними Державного комітету статистики України, про результати своєї діяльності за 2010 р. органам статистики прозвітувало 21677 центральних органів громадських організацій, що складає лише 39,2 % від їх загальної кількості<sup>8</sup>. А згідно з оцінками Творчого Центру «Каунтерпарт» частка активних і постійно діючих громадських організацій (тобто таких, що працюють не менше двох років, мають досвід виконання двох і більше проектів та є відомими у своєму регіоні) становить лише 8-9 % від їх загальної кількості<sup>9</sup>.

Громадська активність в її організованих формах охоплює сьогодні майже всі сфери суспільного життя. У структурі громадських організацій за спрямуванням і видами діяльності у 2010 р. найбільша питома вага (16,7 %) припадала на оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання (порівняно з 2009 р. збільшення на 8,5 %). Об'єднання професійної спрямованості та молодіжні організації складають відповідно 10,4 % та 9,6 % від загальної кількості громадських організацій, об'єднання ветеранів та інвалідів – 8,6 %, освітні та культурно-виховні організації – 5,2 %, (зростання порівняно з 2009 р. відповідно на 6,9 %, 5,2 %, 6,8 % і 6,5 %) <sup>10</sup>. При цьому співвідношення між секторами діяльності громадських організацій, темпами їх кількісного зростання протягом останніх років (як свідчить аналіз відповідних статистичних даних) не зазнає істотних коливань і залишається відносно стабільним.

За часткою економічно активного населення, працевлаштованого в НУО, Україна знаходиться на рівні Румунії та Польщі. За оцінкою експертів, лише близько 1 % економічно активного населення України працює у НУО. У Чехії та Угорщині цей показник є майже удвічі більший (1,7 % та 2 % відповідно), у Німеччині – майже у 7 разів (6,8 %).

Низька фінансова життєздатність ОГС України пояснюється їх значною залежністю від зовнішнього фінансування. У структурі доходів громадських організацій України найбільшим джерелом є благодійні внески нерезидентів, тобто іноземних донорів ( 21,5 % з ура-

---

<sup>8</sup>Громадські організації в Україні у 2010 році : статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – С. 9.

<sup>9</sup>Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002–2006 роки / Підготовлено Творчим Центром «Каунтерпарт». – К. : «Макрос», 2006. – С. 18.

<sup>10</sup>Громадські організації в Україні у 2010 році : статистичний бюлетень / Держкомстат України. – К. : ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2011. – С. 7–9.

хуванням м. Києва та 30,5 % загалом). Благодійні внески підприємств України до громадських організацій у 2010 р. склали лише 15,1 %, хоча у 2009 р. такі внески склали 20,7 % доходів громадських організацій.

Частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджетів (у вигляді і грантів, і відшкодувань за надані послуги) у бюджеті пересічної ОГС України складає 2-3 %, пересічної ОГС країн ЄС – 40–60 %. Частка фінансової підтримки за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів у загальних доходах ОГС України становить лише близько 8 % (для порівняння у Чехії – 39 %, в Угорщині – 27 %, а у Польщі – 24 %). Частка доходів від продажу послуг у загальних доходах ОГС України становить 18,7 %, тоді як у Чехії цей показник складає 47 %, в Угорщині – 55 %, а у Польщі – 60 %. У цілому структура доходів ОГС України суттєво відрізняється від структури доходів ОГС країн ЄС. У більшості країн ЄС основним джерелом доходів ОГС є продаж власних послуг та фінансова підтримка з боку держави (загалом до 85 %), а благодійні внески складають у середньому не більше 20 %. Натомість в Україні доходи від продажу послуг та фінансова підтримка за рахунок бюджетних коштів складають менше 30 % загальних доходів ОГС. Частка ОГС у ВВП України становить 0,73 %. У Чехії цей показник складає 1,3 %, у Франції – 4,2 %, Бельгії – 5 %, Канаді – 7,9 %. Наведені дані свідчать, що Україна відстає не лише загалом від країн ЄС, а й зокрема від інших посткомуністичних країн за всіма економічними показниками розвитку громадянського суспільства<sup>11</sup>.

Таким чином, соціально-економічний аспект діяльності ОГС залишається недооціненим. Адже становлення розвиненого громадянського суспільства можливе лише як формування системи горизонтальних зв'язків не лише політично, а й економічно незалежних суб'єктів у сферах виробництва, розподілу та споживання матеріальних і нематеріальних благ. Така демократична самоорганізація можлива лише за умови дійсно вільних ринкових відносин, захищених від будь-якого адміністративного тиску чи прямого втручання з боку органів державної влади. Держава має залишити за собою лише основні регулюючі важелі через відповідні політичні, економічні та законодавчі механізми, завдяки яким забезпечує рівні конкурентні умови для всіх учасників ринку, сприяє розвитку підприємництва (особливо малого та середнього бізнесу), гарантує недоторканість приватної власності. Це дасть

---

<sup>11</sup>Красносільська, А. Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті / А. Красносільська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid>

змогу розвинутися економічній самодіяльності населення, уможливити нормальне функціонування ринку капіталів, товарів, послуг, робочої сили та інформації як економічного базису становлення громадянського суспільства та формування повноцінного середнього класу як його соціальної основи. За таких умов «третій сектор» має стати потужним чинником економічного зростання та впровадження інноваційних технологій, розкриється значний антикризовий потенціал ОГС у створенні нових робочих місць та матеріальному самозабезпеченні громадян.

Суттєвим резервом пом'якшення негативних наслідків кризових процесів, соціального захисту найуразливіших груп населення, зменшення навантаження видатків на Державний бюджет є поширення благодійної діяльності. Однак в Україні її потенціал використовується вкрай недостатньо. Україна посідає лише 150 місце у світовому рейтингу благодійності серед 153 держав і відповідно останнє місце з 26 держав у регіоні Центрально-Східної Європи. Якщо, скажімо, у Нідерландах на один благодійний фонд припадає 100 мешканців країни, то в Україні – на 4 тис. мешканців<sup>12</sup>.

Не набула ще в Україні належного поширення, на відміну від багатьох розвинених країн, практика меценатства. Податкові стимули для меценатства обмежені окремими, вузько визначеними напрямками. Одна з основних причин цього – відсутність і у Податковому кодексі, і в законі про благодійництво загального визначення меценатської діяльності, що відповідало б міжнародним договорам України.

Надмірне правове регулювання волонтерської діяльності суттєво обмежує можливості її розвитку. Так, відповідно до Закону України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 р. організації, що працюють із волонтерами, мають отримувати спеціальну реєстрацію, забезпечувати страхування волонтерів тощо. Останнє, зокрема, є обтяжливим для неприбуткових організацій, можливості яких залучати додаткові вільні кошти є обмеженими, а додаткове фінансове навантаження не компенсується податковими пільгами.

Крім традиційних напрямів волонтерства (безоплатної роботи у притулках для дітей, школах-інтернатах, догляду за хворими, допомоги людям з обмеженими фізичними можливостями та похилого віку тощо), дієвим стимулом для популяризації його ідей серед молоді стала підготовка до проведення в Україні та Польщі футбольного чемпіонату «Євро–2012». Майже 24 тис. заявок отримано від бажаючих стати

---

<sup>12</sup>Вінніков, О. Ю. Як здійснювати благодійну діяльність в Україні згідно з новим Податковим кодексом / О. Ю. Вінніков, М. В. Лациба. – К. : Агентство «Україна», 2011. – С. 4.

волонтерами цього заходу при потребі в приблизно 5,5 тис. волонтерів. Конкурс бажаних надавати допомогу на ньому співробітникам УЄФА становив у середньому по Україні 4 особи на місце, а в Києві навіть 6,5 особи на місце<sup>13</sup>.

Однією з основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні залишається наднизький рівень соціального капіталу, що проявляється, зокрема, у недовірі громадян до органів влади, соціальних інститутів, політичних партій. Не є винятком і ставлення до ОГС. Як наслідок, низький рівень залучення громадян до їхньої діяльності. Так, за даними соціологічних досліджень, кількість громадян, які не довіряють громадським організаціям, протягом тривалого часу стабільно перевищує кількість тих, хто їм довіряє. Згідно із середнім показником за останні два роки на основі даних соціологічних досліджень Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова загалом 28,4 % населення України довіряють громадським організаціям, при цьому лише 3,4 % населення довіряють повністю, 25,2 % – скоріше довіряють. Не довіряють громадським організаціям 53,3 % населення, при цьому 21,7 % не довіряють повністю, а 31,58 – скоріше не довіряють<sup>14</sup>. Таким чином, середній показник довіри до громадянського суспільства в Україні є нижчим, ніж, наприклад в Албанії (39,6 %) або у Грузії (45,6 %).

Однак маємо констатувати й позитивну тенденцію поступового зростання частки громадян, які усвідомлюють суспільно корисне значення громадських об'єднань. Як свідчать дані дослідження «Громадська думка в Україні», проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) у липні 2011 р., дедалі більше обізнаних з НУО громадян України вважають, що НУО безперечно необхідні або необхідні для своєї країни. Відсоток таких підвищився з 63 % у 2010 р. до 76 % у 2011 р. Це найвищий показник, зафіксований за весь час цього дослідження (проводиться з 1997 р.)<sup>15</sup> За даними Інституту соціології НАН України, участь у діяльності політичних партій та громадських організацій досі залишається серед найменш значущих для громадян України цінностей (менше 3-х балів за 5-бальною шка-

---

<sup>13</sup>Працювати на Євро-2012 безплатно хоче рекордна кількість людей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-462928.html>

<sup>14</sup>Чи довіряєте Ви громадським організаціям? (динаміка, 2001–2011) Соціологічне опитування Центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=81](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=81)

<sup>15</sup>Громадська думка в Україні. Головні результати опитування проведеного IFES у липні 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Survey/2011/Public\\_Opinion\\_in\\_Ukraine\\_2011\\_Report\\_UKR.pdf](http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/Survey/2011/Public_Opinion_in_Ukraine_2011_Report_UKR.pdf)

лою), разом з тим цей показник зріс з 2,09 бала 1994 р. до 2,46 бала у 2011 році<sup>16</sup>.

Водночас за останні два роки кількість громадян, які повністю не довіряють громадським організаціям, зменшилася на 10 %, а кількість тих, кому важко визначитися щодо довіри чи недовіри їм, зменшилася на 3,5 %. Одночасно із цим кількість тих, хто повністю довіряє громадським організаціям, збільшилася на 2 %, а кількість тих, хто скоріше довіряє, – до 10 % (порівняно із результатами опитувань Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, проведених у грудні 2008 р. та у грудні 2011 р.) У грудні 2011 р. зафіксовано найвищий за останні 10 років відсоток населення, який скоріше довіряє громадським організаціям, проте показник «скоріше не довіряю» був вищим, ніж у середньому за 10 років – 31,6 %.

Разом із тим дані соціологічних досліджень фіксують наявність в Україні значного потенціалу зростання кількості ІГС та громадської активності через залучення до їх діяльності. У 2008 році 40 % населення вважали, що найефективнішим способом досягти певної мети було створити ІГС або приєднатися до існуючої, і лише 20 % обрали варіант «діяти спільно без ІГС». При цьому у більшій ефективності індивідуальних дій були упевнені лише 8,3 % громадян<sup>17</sup>. Щодо оцінки впливу ІГС на здійснення політики, 45 % населення України вважають такий вплив середнім або значним, проте 40 % – найменшим чи малим<sup>18</sup>.

Важливе місце у сегменті громадянського суспільства займають соціально-корпоративні організації та рухи (професійні галузеві організації, об'єднання ветеранів, ліквідаторів аварії на ЧАЕС, підприємців та інші організовані групи, що ставлять перед собою мету поліпшення умов життєдіяльності). Соціально-корпоративні рухи на відміну від організацій створюються дуже швидко й так само швидко розпадаються після досягнення мети. Тренд, притаманний 2010 р. щодо соціально-економічних чинників поширення громадської активності, набув ще більшої актуальності у 2011 р., але вже спираючись на більшу соціаль-

---

<sup>16</sup>Україні – 20: погляд соціолога. Прес-реліз прес-конференції «Україні – 20: моніторинг соціальних змін». – 2011. – 3 серпня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.i-soc.com.ua/institute/pres-rel\\_08\\_2011-1.pdf](http://www.i-soc.com.ua/institute/pres-rel_08_2011-1.pdf)

<sup>17</sup>Якщо люди мають спільні цілі і хочуть їх досягти, як їм потрібно діяти, щоб досягти більшого ефекту? Соціологічне опитування Центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=365](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=365)

<sup>18</sup>Наскільки сильно наведені інституції впливають на вироблення державної політики в Україні? Соціологічне опитування Центру Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=579](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=579)

ну базу. Громадські виступи мали переважно протестні ознаки й були відповіддю на звуження соціальних гарантій, що забезпечуються державою. Особливою гостротою відрізнялися виступи чорнобильців та афганців, що масово відбулися в багатьох містах України.

З-поміж основних чинників протестів зазначимо такі: повільну динаміку зростання соціально-економічних показників розвитку України; невідповідну суспільним очікуванням ситуацію із рівнем соціального захисту громадян та їх матеріальним становищем, що формує почуття невпевненості та розчарування діями влади; ініційовані владою непопулярні реформи.

Система державної соціальної підтримки населення, що включає соціальні пільги, житлові субсидії та всі види державної соціальної допомоги, сьогодні не виконує покладених на неї функцій у частині впливу на нерівність у суспільстві, масштаби бідності та становище найуразливіших верств населення. Найменш ефективною сьогодні є система соціальних пільг – і з погляду кращого використання коштів за рахунок адресності, і з огляду на їх роль у зменшенні нерівності та зниженні показників бідності. Програма соціальних пільг не тільки посилює розшарування, а й підвищує ризики бідності домогосподарств з дітьми внаслідок впровадження несправедливих перерозподільних механізмів<sup>19</sup>.

Упродовж 2011 р. Рахунковою палатою України було проведено низку заходів з аудиту дій органів державної влади щодо деяких категорій громадян, які потребували соціальної підтримки. Результати аналізу показали, що саме дії влади багато в чому спричинили зростання протестної активності пільговиків. Так, 10 серпня 2011 р. на колегії Рахункової палати було заявлено, що існуюча державна система компенсацій громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є неефективною, базується на нормативно-правових актах, що не відповідають вимогам Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 року. А це призводить до порушення їх конституційних прав на соціальний захист. В аудиті також констатується, що внаслідок масових звернень чорнобильців до судових органів з вимогами про виплати недоотриманих компенсацій та допомоги сума коштів, які державі належить сплатити за рішеннями судів, як і кількість позовів громадян до держави, стрімко зростає. Під час аудиту було з'ясовано, що розміри одноразової компенсації за шкоду, заподіяну здоров'ю інвалідам-чорнобильцям, не переглядалися урядом із

---

<sup>19</sup>Черенько, Л. М. Оцінка впливу державної соціальної підтримки на нерівність та бідність населення / Л. М. Черенько // Демографія та соціальна економіка. – 2011. – № 2 (16). – С. 126.

1996 року. Діючі на сьогодні розміри компенсації у 100 разів нижчі за визначені Законом<sup>20</sup>.

Результати аудиту діяльності місцевих держадміністрацій та органів місцевого самоврядування (ОМС) у частині виконання у 2009–2011 рр. повноважень з реалізації державної політики у галузі соціального забезпечення та соціального захисту людей похилого віку й інвалідів (були оприлюднені Рахунковою палатою 27 липня 2011 р.) показали, що відповідні міністерства та місцеві держадміністрації не виконують норм законів України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р., «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. щодо надання людям похилого віку та інвалідам безоплатних соціальних послуг в обсягах, визначених державними стандартами соціального обслуговування<sup>21</sup>.

11 травня 2011 р. колегія Рахункової палати репрезентувала висновки аудиту ефективності використання коштів Держбюджету на соціальний захист ветеранів війни, в якому, зокрема, зазначається, що Мінфін і Мінпраці у 2009–2010 рр. не виконали вимог Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 р. у частині реалізації соціальних гарантій ветеранів війни. Фінансове забезпечення цих гарантій при формуванні Кабміном і Мінфіном проєктів Державного бюджету було вкрай недостатнім. У подальшому – на етапі організаційного забезпечення виконання відповідних бюджетних програм – Мінпраці зволікало з їх реалізацією та неналежно управляло фінансовими ресурсами. Щорічна разова грошова допомога ветеранам війни урядом укотре була встановлена в абсолютних розмірах, які значно нижчі від розмірів, передбачених законами України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про жертви нацистських переслідувань» від 23 березня 2000 р., що викликало численні звернення ветеранів війни до судів різних інстанцій. Сума коштів, що підлягає виплаті за рішеннями судів, щороку збільшується<sup>22</sup>.

Невисока оцінка Рахунковою палатою ефективності діяльності окремих органів державної влади підтверджується даними соціологічних досліджень, що зафіксували зниження довіри громадян до влади в цілому та зростання кількості осіб, готових взяти участь в акціях протесту.

---

<sup>20</sup>Компенсації чорнобильцям : пошук виходу з глухого кута [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737803>

<sup>21</sup>Заручники нерозв'язаних проблем у системі соціального обслуговування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16737726>

<sup>22</sup>Соціальний захист ветеранів війни : святковий фарс, буденна профанація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16736832>

Так, 2/3 опитаних соціологічною службою Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова в грудні 2011 р. (66,3 %) вважають, що протягом цього року ситуація в країні в цілому змінилася на гірше, лише 6,1 % вказують на поліпшення ситуації, 22,1 % вважають, що вона не змінилася (для порівняння: у січні-лютому 2011 р., оцінюючи зміни в країні, що відбулися у 2010 р., погіршення зазначали 52,8 % респондентів)<sup>23</sup>. При цьому громадяни констатують погіршення ситуації в більшості сфер. Найчастіше (87,4 %) респонденти вказують на погіршення ситуації стосовно цін і тарифів, 66 % – на збільшення негативного ставлення громадян до влади, 65,3 % – на зниження рівня стабільності, 64,6% – на зменшення упевненості у завтрашньому дні, 64,5 % – на погіршення економічного становища країни, 60,8 % – на зниження рівня соціального захисту, 60,7 % – на зниження добробуту їх родини, на погіршення ставлення влади до громадян (59,8 %), оплати праці (59,4 %), пенсійного забезпечення (56,9 %), міжнародного іміджу України (51,8 %). Наведені дані свідчать про незадоволення соціально-економічним становищем населення України, що й обумовило зростання протестних настроїв. Так, частка тих, хто вважає, що у разі значного погіршення умов життя потрібно вийти на вулицю з протестом, у грудні 2011 р. була помітно більшою (52 %), ніж частка тих, хто дотримується точки зору, що ліпше терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку (23,3 %) (табл. 2).

Таблиця 2

**Розподіл відповідей на запитання «Що, на Вашу думку, ліпше – терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку, чи в разі значного погіршення умов життя вийти на вулицю з протестом?»**

Рік / Відповіді	Серпень 2002	Квітень 2003	Жовтень 2009	Лютий 2011	Квітень 2011	Травень 2011	Серпень 2011	Жовтень 2011	Грудень 2011
Терпіти матеріальні труднощі заради збереження в країні порядку	23,5	24,2	34,8	21,7	22,8	20,6	17,4	21,5	23,3
В разі значного погіршення умов життя вийти на вулицю з протестом	51,2	52,7	46,5	56,5	53,9	48,4	55	52,8	52
Важко відповісти	25,3	23,1	18,7	21,8	23,2	31	27,6	25,7	24,8

<sup>23</sup>Громадська думка про підсумки 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://razumkov.org.ua/ukr/news.php?news\\_id=386](http://razumkov.org.ua/ukr/news.php?news_id=386)



Упродовж 2011 р. найвищі показники бажання взяти участь у протестних акціях спостерігалися влітку. Разом з тим у грудні 2011 р. порівняно з лютим 2011 р. частка тих, хто заявив про свою готовність взяти участь у більшості різних форм протесту, збільшилася (табл. 3).

Таблиця 3

**Розподіл відповідей на запитання «Чи готові Ви особисто взяти участь у таких акціях протесту для захисту своїх прав та інтересів?»**

Відповіді	Упевнений, що візьму участь	Скоріше за все, візьму участь	Скоріше за все, не братиму участі	Упевнений, що не братиму участі	Важко відповісти
<b>Санкціоновані мітинги та демонстрації</b>					
Лютий 2011	16	19,8	15,7	38,6	9,8
Грудень 2011	21,8	22,8	15,9	30,7	8,8
<b>Несанкціоновані мітинги та демонстрації</b>					
Лютий 2011	7,1	11,3	18,8	53,1	9,7
Грудень 2011	11,1	15,9	21,8	41,9	9,4
<b>Страйки</b>					
Лютий 2011	6,5	11,3	16,9	56,6	8,8
Грудень 2011	6,6	13,6	19,9	50,8	9,1
<b>Бойкот – відмова від виконання рішень адміністрації, органів влади</b>					
Лютий 2011	4,6	9,6	16,6	59,1	10,1
Грудень 2011	5,1	9,3	19,2	56,5	9,8
<b>Блокування руху на дорогах і залізницях</b>					
Лютий 2011	2,8	6	15,5	67,5	8,3
Грудень 2011	2,8	5,8	16,9	65,9	8,7
<b>Вуличні заворушення</b>					
Лютий 2011	1,5	3	14,5	73,2	7,8
Грудень 2011	1,7	4,1	16	70,3	7,9

Найчастіше як можливі причини участі в акціях протесту респонденти називають «значне підвищення цін на найнеобхідніше» (38,1 %), «невиплату зарплат» (32,3 %), «масове скорочення робочих

місць» (27,3 %), «низький рівень заробітної плати» (24,8 %), «протест проти злочинності і беззаконня» (21,9 %), «протест проти свавілля місцевої влади» (20,4 %), «захист прав людей, чії права були порушені» (18,9 %) (табл. 4).

Таблиця 4

**Розподіл відповідей на запитання «У яких випадках Ви могли б узяти участь у законних акціях протесту (мітингах, демонстраціях, пікетуваннях)?»\***

Рік Відповіді	Лютий 2011	Квітень 2011	Травень 2011	Серпень 2011	Жовтень 2011	Грудень 2011
У разі не виплати зарплат	30,7	34,2	28,3	25,8	34,5	32,3
Через низький рівень заробітної плати	26,6	29,2	25,3	22,5	30,7	24,8
У разі значного підвищення цін на найнеобхідніше	39,2	42,5	35,7	34,3	38,8	38,1
Протест проти злочинності і беззаконня	21,9	21,6	17	19,4	22,9	21,9
Підтримка вимоги імпичменту Президента України	9,1	9,9	5,9	8,3	11,2	13,9
Протест проти іноземного втручання у внутрішні справи України	14,7	11,4	10,9	8,1	11,6	12,3
Протест проти масового скорочення робочих місць на якомусь підприємстві або в якійсь галузі	26,1	26,9	18	24,2	22,8	27,3
Протест проти свавілля місцевої влади	21,9	21,6	19,9	19,8	23,4	20,4
В екологічних мітингах	12,3	9,4	10,2	6,9	11,3	9,7
На підтримку дій діючої влади	3,6	2,6	2,5	1,5	2,9	2,6
В акціях на захист пам'яток історії та культури	8,8	7	5,9	4,9	6,1	6,9
На захист прав людей, чії права були порушені	17,4	15,4	16,5	11,9	16,6	18,9
Проти дискримінації за расовою або етнічною ознакою	5,8	4,8	4,4	2	5,5	5
Інше	2,9	3,1	1,9	2,3	4,3	4,4
У жодному випадку	31,3	26	26,6	27,3	19,1	10,4
Важко відповісти	10,6	7,5	10,6	11,4	17,4	22,6

\* Респонденти могли дати всі необхідні варіанти відповіді

Специфічними для найпомітніших громадських виступів у 2011 р. стали: переважно соціально-економічний, а не політичний характер; намагання учасників акцій відстояти свої громадянські права, використовуючи переважно методи тиску; відсутність вираженого лідерства; спонтанність виникнення та швидкісне поширення протестів. Слід зазначити, що ситуація залишається нестабільною та вимагає суттєвого вдосконалення державної політики й вироблення нових управлінських підходів. Перебіг протестних виступів громадськості у 2011 р. виявив брак інструментів для ведення діалогу між владою та соціально-корпоративними організаціями, що не підпадають під дію Закону України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р.

Загалом виокремимо такі основні тенденції активізації соціально орієнтованих громадських рухів у 2011 р.: зміна політичних чинників поширення громадської активності на соціально-економічні; збільшення незадоволеної соціально-економічним становищем значної частини населення України, що знайшло відображення у зростанні протестних настроїв у суспільстві; збільшення соціальної бази протестних акцій; радикалізація протестних акцій; зростання їх кількості за умов посилення кризових явищ.

## **2. ВЗАЄМОДІЯ ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА З ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ЗДОБУТКИ ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ**

Проблема налагодження взаємовідносин держави із громадянами набуває дедалі більшої актуальності в порядку денному державної політики в Україні. Йдеться, по-перше, про гарантування державою прийнятних умов (політико-правових, адміністративно-організаційних, фінансових) для функціонування ІГС; по-друге, про спрямування спільних зусиль державних інституцій та ІГС на розв'язання нагальних проблем. Модель взаємодії державних інституцій та ІГС має забезпечувати задоволення прав та інтересів різних соціальних груп і реалізацію ефективної державної політики, враховуючи потребу збалансування інтересів національного, групового й індивідуального рівнів.

На сьогодні прийняття низки законодавчих актів дозволяє говорити про розширення правового поля для взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Водночас з огляду на те, що низку з них прийнято нещодавно, говорити про системність та ефективність практики взаємодії зарано. Україна перебуває в процесі

напрацювання інструментів та практик взаємодії в цій сфері, адаптації законодавства до європейських стандартів, виконання конкретних зобов'язань.

Серед інструментів взаємодії органів державної влади та ІГС такі: консультації з громадськістю, участь у спільних органах (громадські ради), спільних робочих групах (із представників органів виконавчої влади, законодавчої влади, місцевих органів влади) тощо. На загальнодержавному та місцевому рівнях ІГС застосовують доступ до публічної інформації (інформаційні запити), звернення до депутатів, органів державної влади, участь у громадських слуханнях, проведення громадських експертиз, участь у реалізації політики через конкурси соціальних проєктів (так зване соціальне замовлення).

Об'єктивним є процес поступового перебирання громадським сектором частини соціальних та інших функцій, якими перевантажено державні інституції. На тлі обмеженості державних матеріальних ресурсів потенціал громадського і приватного секторів використовується недостатньо та потребує стимулювання. Тому робота органів державної влади має бути зорієнтована на створення режиму сприяння для діяльності ІГС: від вирішення питання їх реєстрації, активного використання всіх консультаційних механізмів до залучення ІГС з метою виконання соціальних завдань.

**Консультації з громадськістю. Громадські ради при органах виконавчої влади.** Новий імпульс роботи громадських рад та оптимізації способу їх утворення був наданий Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, яка значною мірою врахувала критичні зауваження, побажання та рекомендації, висловлені представниками ІГС. Постановою визначено Порядок проведення консультацій з громадськістю, що передбачає проведення громадських консультацій у формі публічного обговорення (громадські слухання, форуми, «круглі столи», конференції, збори, зустрічі з громадськістю). Цією ж Постановою затверджено спеціальне Типове положення про громадські ради, що утворюються при органах виконавчої влади.

Загальнонаціональний моніторинг процесів формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади, проведений УНЦПД та Творчим об'єднанням «ТОРО», засвідчив, що більшість органів виконавчої влади виконали вимогу Постанови Кабінету Міністрів України № 996 щодо формування (оновлення) громадських рад. Станом на 1 жовтня 2011 р. сформовано 566 громадських рад із 608 необхідних, тобто 93 %, а саме: 9, тобто 56 %, громадських рад на рівні

міністерств; 28, тобто 45 %, громадських рад на рівні центральних органів виконавчої влади; 27, тобто 100 %, громадських рад на рівні облдержадміністрацій, Ради Міністрів АР Крим, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій; 487, тобто 99,6 %, громадських рад на рівні районних держадміністрацій; 14, тобто 100 %, громадських рад на рівні районних держадміністрацій у містах Києві та Севастополі<sup>24</sup>.

Примітно, що у творенні нових громадських рад активну участь взяли різноманітні ІГС: не лише громадські організації (зокрема правозахисні, екологічні, молодіжні, з надання соціальних послуг, неурядові аналітичні центри), а й бізнесові асоціації, релігійні організації, профспілки та недержавні пенсійні фонди. У цьому контексті необхідно зазначити, що станом на вересень 2011 р. на рівні центральних органів виконавчої влади 39% членів громадських рад становлять представники громадських організацій, 32 % – професійних і бізнесових асоціацій, 7 % – благодійних організацій. На рівні облдержадміністрацій 67 % членів громадських рад – представники громадських організацій. Оцінюючи перший рік налагодження роботи новостворених громадських рад, говорити про відчутні результати ще зарано.

Позитивною тенденцією стало посилення інформаційного, консультативного та освітнього супроводу процесу формування громадських рад. Значною мірою до цього долучаються і відповідні структурні підрозділи органів державної влади, і зацікавлені ІГС, що спричинило активізацію у цьому напрямі низки інформаційних ресурсів та започаткування нових.

Разом з тим консультації із громадськістю, попри досить прогресивне правове регулювання, не набули характеру системної практики діяльності органів виконавчої влади. Крім того, оскільки і порядок проведення консультацій із громадськістю, і Типове положення про громадську раду (Постанова Кабінету Міністрів України № 996) мають рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, формування громадських рад і проведення консультацій із громадськістю при них не набули значного поширення.

У цілому вимоги щодо обов'язкових консультацій із громадськістю, зокрема у формі публічного громадського обговорення, забезпечення репрезентативності соціальних груп при проведенні обговорень, звітування про підстави неврахування пропозицій громадськості не виконуються належним чином, а самі консультації мають формальний характер. Водночас помітна кількість представників ІГС вказує на не-

---

<sup>24</sup>Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади / УНЦПД. – К. : Агентство «Україна», 2011. – С. 4.

обхідність вдосконалення наявного порядку формування громадських рад при органах виконавчої влади.

**Громадський контроль.** Власне порядок здійснення громадсько-го контролю за діяльністю органів виконавчої влади не набув нормативно-правового закріплення. Натомість громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади передбачений у формі громадської експертизи, доступу до публічної інформації, через участь у роботі консультативно-дорадчих та експертних органів. Так, відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 996, громадській експертизі підлягає діяльність органів виконавчої влади, а орган виконавчої влади не може відмовити ІГС у проведенні такої експертизи. Наразі проведено близько 20 громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади різного рівня. Крім того, Типове положення про громадську раду, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р., надає громадським радам при органах виконавчої влади право проводити громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів, тобто перевірку проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Утім, не повністю врегульованими залишаються питання своєчасного й повноцінного сприяння ІГС з боку органів державної влади у проведенні громадської експертизи, врахування експертних пропозицій та заходів їх реалізації, розміщення відповідної інформації на веб-сайтах органів виконавчої влади (урядовому веб-сайті). Отже, здійснення незалежного громадського контролю у різних формах потребує визначення чіткої процедури його проведення та створення належних для цього умов.

**Соціальний діалог.** Законом України «Про соціальний діалог в Україні» від 23 грудня 2010 р. закладаються можливості для досягнення спільних домовленостей, прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань формування реалізації державної політики регулювання трудових, соціальних, економічних відносин.

Разом з тим навіть у межах визначеного законодавством «соціального діалогу», узгодження позицій профспілкової сторони, організацій роботодавців, органів державної влади, зокрема з таких головних питань як бюджет, тарифи, контроль за дотриманням домовленостей, угод, виконання законодавства, не завжди є результативним передусім через

дисбаланси важелів впливу – політичних, фінансово-економічних та інших. На сьогодні фактично обмежено коло учасників соціального діалогу через встановлення цензу репрезентативності для профспілок та організацій роботодавців. Загалом несприятливими є умови для розвитку профспілкового середовища та середовища роботодавців. Позбавлено можливостей відстоювати інтереси значну частину працюючих громадян, які не потрапили у визначений Законом України «Про соціальний діалог в Україні» формат соціального діалогу.

**Фінансова підтримка ініціатив ІГС для вирішення завдань державної (місцевої) політики.** На сьогодні гостро постають питання, по-перше, ефективності виконання державою соціальних завдань, по-друге, мінімізації витрат з одночасним збереженням належного рівня виконання соціальних зобов'язань держави. Часткова передача окремих функцій від органів державної влади до ІГС забезпечується участю у наданні адміністративних послуг, на підставі повноважень, наданих законом або нормативно-правовим актом; залученням до надання соціальних послуг; виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо<sup>25</sup>.

Здійснюючи фінансову підтримку ІГС, органи виконавчої влади поступово відмовляються від утримання ІГС та переорієнтовуються на їх залучення до реалізації завдань державної (місцевої) політики із делегуванням відповідних ресурсів. Такий підхід закладає Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 р. Відповідно до Порядку критерієм отримання підтримки стає не потреба ІГС у коштах для забезпечення власних адміністративних витрат, а здатність ІГС ефективно вирішувати соціальні проблеми. Порядок передбачає конкурсний порядок розподілу коштів фінансової підтримки ІГС, визначає критерії такого розподілу, засади запобігання конфлікту інтересів, а також порядок проведення моніторингу діяльності, що здійснюється ІГС за рахунок бюджетних коштів. Водночас недоліком Порядку є обмежена сфера застосування конкурсних процедур.

Проблемним залишається залучення громадських та благодійних організацій до надання соціальних послуг за рахунок бюджетних кош-

---

<sup>25</sup> *Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства* : роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

тів. Закон України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р. передбачає можливість залучення громадських та благодійних організацій до надання соціальних послуг за бюджетні кошти, проте окремі норми цього Закону ставлять ІГС у нерівне становище порівняно із державними та комунальними установами. Крім того, органи виконавчої влади віддають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту і майже не передбачають коштів для закупівлі соціальних послуг або залучення інших надавачів на конкурсних засадах.

Новим інструментом підтримки взаємодії влади та громадськості стають обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці органів влади та ІГС. Завданнями таких програм є створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та ІГС, фінансова підтримка ініціатив ІГС для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проектів серед ІГС, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників ІГС використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо. Наразі програми сприяння розвитку громадянського суспільства ухвалили та виконують Київська, Сумська, Полтавська, Одеська, Херсонська, Кіровоградська, Вінницька області.

Отже, потенціал результативної взаємодії ІГС з органами державної влади зростає завдяки створенню інституційних і процедурних можливостей для їх повноцінної діяльності. Ефективності взаємодій між органами державної влади та ІГС на державному та місцевому рівнях слід очікувати за умови вирішення таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та формування громадських рад;
- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці ІГС із органами державної влади;
- недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;



- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з ІГС на веб-сайтах органів державної влади;
- посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі ІГС, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;
- поліпшення ресурсного забезпечення – фінансового, матеріального, кадрового, структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю;
- підвищення кваліфікації і посадових осіб таких підрозділів, і ІГС щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як ІГС, так і органів державної влади, а також у цілому – правової, політичної, громадянської культури населення;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій.

Отже, без сутнісних змін у політичній системі важко очікувати на ефективність взаємодії, довіру з боку ІГС та власне громадян. Пріоритетами слід вважати вдосконалення та закріплення практик системної участі ІГС у циклі формування державної політики, а також децентралізацію та делегування частини повноважень органів виконавчої влади у «третій сектор» (із запровадженням відповідних інструментів контролю за реалізацією таких повноважень).

### **3. СТАН РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ ФОРМ МІСЦЕВОЇ САМООРГАНІЗАЦІЇ ГРОМАДЯН**

Аналіз сучасного стану розвитку місцевої демократії свідчить про відсутність у більшості територіальних громад чіткого функціонування механізмів впливу громадськості на прийняття політичних рішень органами місцевої влади. За роки незалежності така форма безпосереднього волевиявлення мешканців територіальних громад **як місцеві референдуми** не стала важливою ознакою сучасної демократії. За інформацією Міністерства юстиції України, з 1991 по 2009 рр. було проведено лише 150 місцевих референдумів: 55 – з питань адміністративно-територіального устрою; 36 – з питань зміни назв населених пунктів;

34 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 12 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – із земельних питань; 9 – з інших питань<sup>26</sup>.

Процес формування **консультативно-дорадчих органів при органах місцевої влади** на новій нормативній основі розпочався відносно недавно і стосовно багатьох з них ще не завершився. Зусилля громадських рад переважно були спрямовані на визначення основних «продуктів» їх діяльності та механізмів взаємодії з владою. Найбільш поширеними напрямками діяльності галузевих громадських рад при органах місцевого самоврядування стали питання екології, регуляторної політики та підприємництва, освіти і науки, охорони здоров'я, стратегічного розвитку та містобудування, протидії корупції.

На місцевому рівні вже можна відзначити перші кроки деяких громадських рад на шляху наближення діяльності органів місцевої влади до інтересів територіальних громад. Зокрема, Громадська рада при Закарпатській обласній державній адміністрації доволі активно здійснює моніторинг виконання програм та стратегій розвитку області. Громадська рада Донецької обласної державної адміністрації бере участь у реалізації важливих освітніх проектів, спрямованих на навчання членів громадських рад при виконавчій владі та місцевого самоврядування практичним навичкам з аналітичної роботи для налагодження ефективної діяльності та компетентного включення до аналізу політики державних органів в області.

Важливу роль у розробленні та громадському обговоренні Стратегії розвитку м. Києва до 2025 р. відіграли експерти Громадської ради при Київській міській державній адміністрації, які представили конкретні пропозиції, інвестиційні проекти, а також механізми їх реалізації, більшість з яких знайшла своє відображення в остаточному варіанті документа, затвердженого Київською міською радою 15 грудня 2011 р.

Серед **інструментів консультаційної участі громадськості у творенні місцевої політики** найбільш усталених форм набула практика проведення громадських обговорень проектів рішень міських рад та громадських слухань. Найбільш поширеними предметами громадських слухань є проекти містобудівного обґрунтування розміщення земельних ділянок для будівництва та обслуговування житлових та нежитлових об'єктів, проекти змін цільового призначення земельних ділянок, проекти містобудівної документації спорудження пам'ятників, затвер-

<sup>26</sup>Цоклан, В. І. Система сучасних джерел конституційного права України : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К, 2009. – С. 312–393.

дження тарифів на перевезення пасажирів у громадському транспорті, проекти затвердження правил благоустрою, питання вивезення сміття, затвердження тарифів на послуги з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій, питання охорони довкілля та інші зловідомлені питання. Рідше мешканці громад вдаються до такого механізму демократії участі як звернення до органів місцевого самоврядування із місцевими ініціативами.

Важливим інструментом захисту та відстоювання власних прав і групових інтересів громадян у взаємовідносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, постачальниками соціальних, житлово-комунальних та інших послуг стали **органи самоорганізації населення** (далі – ОСН) та **об'єднання співвласників багатоквартирних будинків** (далі – ОСББ). Найбільш активно члени громад звертаються до даних форм місцевої самоорганізації для захисту території свого будинку (мікрорайону, району) від незаконного будівництва. Деякі ОСН та ОСББ доволі результативно здійснюють захист права мешканців житлових будинків на якісні житлово-комунальні послуги та ремонтні роботи. Практично єдиним ефективним способом захисту права власників квартир на використання та розпорядження допоміжними приміщеннями і прибудинковою територією є створення ОСББ. У такий спосіб мешканці будинку можуть контролювати розміщення інших закладів у своєму будинку, а також не дозволити без їхньої згоди проводити будь-які роботи на прибудинковій території. Як основні механізми взаємодії ОСН з органами місцевої влади можна відзначити безпосереднє здійснення заходів з благоустрою населених пунктів; участь у складанні протоколів за порушення законодавства у сфері благоустрою та охорони навколишнього середовища; співпраця з місцевими органами праці та соціального захисту населення щодо видачі довідок з місця проживання для оформлення субсидій, обстеження умов проживання найменш захищених верств населення з метою надання їм необхідної допомоги; повідомлення дільничних інспекторів міліції про правопорушення.

Поступово збільшується кількість громад, в яких представницькими органами затверджуються стратегічні документи з планування розвитку громад, сприяння створенню та діяльності ОСББ та ОСН (Київ, Одеса, Івано-Франківськ, Бердянськ, Хмельницький, Миколаїв, Львів, Вінниця, Луцьк тощо). Позитивною тенденцією останніх років стало впровадження нових форм співпраці мешканців громад та місцевих рад. Покращує представництво та захист інтересів мешканців об'єднання ОСН в асоціації та створення дорадчих органів при місцевих радах з питань діяльності ОСББ та ОСН.

Важливою проблемою, що перешкоджає зростанню ефективності застосування майже усіх форм місцевої демократії, є свідоме відсторонення органами місцевої влади суб'єктів громадянського суспільства від участі в управлінні громадою. Найбільш поширеним заходом, до якого з цією метою вдаються посадовці органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, є обмеження інформаційної відкритості проектів рішень, результатів роботи цих органів, а також даних про врахування громадської думки у процесі їх діяльності.

Навіть у тих регіонах, де превалюють демократичні традиції у процесі планування місцевого розвитку та спільному вирішенні питань місцевого значення, є «закриті» для громадськості сфери діяльності органів місцевої влади, а саме: містобудівна діяльність, розпорядження земельними та комунальними ресурсами громад, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, координація використання коштів місцевих бюджетів.

Оцінка стану інформаційного наповнення веб-сторінок обласних держадміністрацій (*далі* – ОДА) дозволяє зробити висновок про відсутність достатніх даних щодо здійснення консультацій із громадськістю протягом 2010-2011 рр. Із 24-х ОДА орієнтовні плани консультацій з громадськістю на 2011 рік доступні на офіційних веб-сторінках лише восьми ОДА. Документація про результати проведення консультацій із громадськістю відсутня на більшості офіційних веб-сторінок ОДА. У Звіті щодо проведення консультацій з громадськістю у 2010 р. Полтавської ОДА викладено підтвердження виконання запланованих заходів на відповідну тематику, звіт Одеської ОДА за I півріччя 2011 р. вказує джерела оприлюднення звітів районних державних адміністрацій про проведення консультацій. З-поміж усіх ОДА можна відзначити лише держадміністрації Київської та Миколаївської областей, у звітах яких за 2010-2011 рр. є інформація про результати врахування пропозицій та зауважень.

Загальний рівень виконання місцевими державними адміністраціями вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р., у частині зобов'язання розміщувати на своїх офіційних веб-сторінках та оперативно оновлювати інформацію про взаємодію із громадськими радами, є низьким. Громадські експерти звертають увагу на існування інформаційної закритості місцевих державних адміністрацій щодо їх співпраці із громадськими радами, що може свідчити про відсутність взаємодії між утвореними громадськими радами та місцевими державними адміністраціями, недостатність комунікації між громадською радою та місцевою держав-

ною адміністрацією або відсутність діяльності громадської ради після її створення та затвердження<sup>27</sup>.

Нерозуміння органами місцевого самоврядування потреби залучення членів територіальних громад до вирішення окремих питань місцевого значення призводить до формалізації механізмів громадської участі у виробленні муніципальної політики. Найчастіше головною метою проведення громадських слухань, ініційованих органами місцевої влади, є не стільки прагнення до діалогу з громадськістю, скільки формальне підтвердження легітимності їхніх дій. Експерти, які здійснюють власний моніторинг практики проведення місцевих референдумів, зазначають, що офіційна статистика не враховує референдумів, що не були проведені, у тому числі через протидію органів місцевої влади. Зокрема, із 150 місцевих референдумів лише 135 були успішними. У дев'яти областях кожне четверте рішення залишилося невиконаним<sup>28</sup>. Правозахисні громадські організації взагалі наголошують на тому, що місцеві референдуми як форма безпосереднього народовладдя на локальному рівні знаходяться в зоні ризику у зв'язку із великою кількістю порушень прав громадян та відсутністю належного контролю за їх дотриманням<sup>29</sup>.

Необхідно також відмітити протистояння органів місцевої влади впровадженню таких форм місцевої самоорганізації громад як ОСН та ОСББ. До основних проявів негативного сприйняття даних інституцій варто віднести перешкоджання легалізації ОСН та реєстрації ОСББ; намагання обмежити перелік повноважень ОСН при наданні дозволу на його створення; затування передачі на баланс ОСББ будинку та земельної ділянки під ним; поширення ЖЕКами інформації про обов'язок ОСББ як самостійного підприємства укладати договори про надання житлово-комунальних послуг; створення органами податкової служби бюрократичних перепон при занесенні даних об'єднань до реєстру неприбуткових організацій. Досить значною проблемою для активістів ініціативних груп ОСББ вважаємо також невизнання органами місцевої влади та ЖЕКами законного права мешканців будинку на вільне обрання постачальників житлово-комунальних послуг, що стає однією з причин судових позовів.

---

<sup>27</sup> Аналітична довідка за результатами моніторингу наповнення офіційних веб-сторінок місцевих державних адміністрацій з питань взаємодії із громадськими радами // Дніпропетровська обласна громадська організація «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dcecrp.ho.ua/doc/DCECRP\\_17062011.pdf](http://dcecrp.ho.ua/doc/DCECRP_17062011.pdf)

<sup>28</sup> *Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні* / А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко [та ін.]. – К. : Крамар, 2011. – С. 11.

<sup>29</sup> *Права людини в Україні – 2009-2010. Доповідь правозахисних організацій* / за ред. Є. Захарова. – Харків : Права людини, 2011. – С. 250–252.

Суттєво гальмує процес формування позитивного досвіду застосування різних форм участі громадян у виробленні та реалізації місцевої політики **недосконале законодавство у цій сфері**.

1. Норми законодавства про загальні збори членів територіальної громади та місцеві референдуми є надто застарілими, не відповідають потребам сучасного суспільства та зберігають патерналістський підхід до визначення ролі громадянського суспільства у місцевому розвитку. Так, окремі положення Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р. та Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. суперечать нормам Конституції України. Крім того, до найбільш суттєвих вад Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» необхідно віднести можливість створення адміністративного примусу на суб'єктів цього процесу та відсутність юридичних механізмів імплементації результатів місцевого референдуму. Надання головам відповідних місцевих рад права відмовляти ініціативним групам у їхній реєстрації без зазначення конкретних підстав практично унеможливує проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад.

2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. фактично звузив можливості громадськості впливати на забудову території громади. По-перше, зі сфери обговорення на громадських слуханнях у новому Законі було вилучено таке важливе питання, як містобудівне обґрунтування розміщення об'єктів містобудування. При буквальному тлумаченні цієї норми виходить, що тепер предметом громадських слухань не може бути будівництво окремих конкретних об'єктів. По-друге, винесення на громадські слухання вже розробленого проекту генерального плану призводить до формалізації громадської думки через банальну відсутність коштів у міських бюджетах на корекцію документа. По-третє, до кола суб'єктів, які можуть надавати пропозиції до проектів містобудівної документації на місцевому рівні, від ОГС потрапили лише ОСН, що обмежує права громадських організацій, ОСББ та інших об'єднань громадян. Також цей Закон фактично скасував екологічну експертизу, а саме положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. та Закону України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. щодо обов'язковості екологічної експертизи у процесі інвестиційної, господарської та іншої діяльності. Крім того, Порядок

проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. не містить норм про судове оскарження відповідних рішень органів місцевого самоврядування щодо врахування або відхилення пропозицій громадськості.

3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. залишив за межами власного регулювання такі питання, як порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, проведення загальних зборів, громадських слухань, особливості діяльності ОСН та їх взаємовідносини із місцевими радами, процедура реалізації органами місцевого самоврядування пропозицій громадськості. Якість регламентації застосування інструментів місцевої демократії на локальному рівні є доволі низькою, що робить їх недоступними для більшості населення України. За даними Міністерства юстиції України, до 20 % територіальних громад в Україні мають власні статуту. Це означає, що 80 % населення держави не має реальних механізмів для легітимної участі в управлінні та здійсненні громадського контролю за діяльністю органів влади. Аналіз статутів та інших локальних нормативно-правових актів 25 обласних центрів свідчить про наявність двох варіантів регламентації процедур місцевої демократії: відтворення законодавчих положень або впровадження доволі складних процедур. Зокрема, визначення у локальних нормативно-правових актах необхідної кількості осіб для ініціювання громадських слухань та підписів мешканців громад для звернення із пропозиціями до місцевих рад не завжди залежить від загальної чисельності населення громад. На сьогоднішній день єдине місто, яке комплексно вирішило питання нормативно-правового визначення механізму делегування повноважень місцевих рад ОСН, залишається Одеса, де міською радою було прийнято Рішення «Про механізм наділення органів самоорганізації населення міста Одеси окремими повноваженнями Одеської міської ради, передачі фінансів та майна» від 15 червня 2004 р. У ліпшому випадку місцеві ради делегують ОСН окремі повноваження у сфері житлово-комунальних послуг, але у більшості територіальних громад така практика відсутня взагалі.

Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає рекомендаційний характер місцевих ініціатив, резолюцій громадських слухань та рішень загальних зборів, місцеві ради в основному не встановлюють у локальних нормативно-правових актах інших правових наслідків та не передбачають обговорення причин відхилення громадських ініціатив.

4. Суттєво зменшує вплив громадськості на здійснення місцевої політики рекомендаційний характер норм Постанови Кабінету Міністрів «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. для органів місцевого самоврядування про створення консультативно-дорадчих органів та проведення консультацій з громадськістю. Це призводить або до відсутності практики створення громадських рад та проведення консультацій з громадськістю взагалі, або до зловживання наданим правом вибору окремими місцевими радами.

5. Чинна редакція Закону України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. створює певні перешкоди у використанні потенціалу органів самоорганізації населення для формування дієздатних громад. Відсутність чітко виписаних механізмів та процедур уможлиблює маніпулювання тлумаченням окремих статей Закону. Особливо це стосується вимоги про переобрання ОСН після завершення терміну повноважень відповідної ради. Представники місцевих рад розуміють дану вимогу як обов'язок ОСН знову проходити процедуру реєстрації, хоча йдеться лише про переобрання персонального складу ОСН. Серед суттєвих недоліків Закону варто зазначити також ускладнену процедуру створення ОСН, відсутність диференційованого підходу до визначення повноважень ОСН різного рівня та недостатню урегульованість взаємовідносин різних видів ОСН на одній території; невизначеність переліку делегованих повноважень ОСН; нерегульованість взаємовідносин ОСН з представницькими органами місцевого самоврядування, комерційними та неурядовими організаціями; фінансову залежність ОСН від місцевих рад; відсутність чіткого правового унормування некомерційної господарської діяльності ОСН.

Незважаючи на поступове зростання громадянської правосвідомості мешканців локальних співтовариств та розвиток самоорганізації населення, основною мотивацією громадян до налагодження діалогу з місцевою владою залишаються незаконні дії влади на території їх мікрорайону, погіршення умов життєдіяльності та якості адміністративних послуг. Разом з тим рівень довіри громадян до інструментів локальної демократії залишається ще доволі низьким. Неготовність до спільних дій у відстоюванні своїх прав зумовлена, передусім, немінучими труднощами, що виникають у процесі утворення громадських об'єднань, потребою у додаткових фінансових та часових ресурсах, а також недостатністю навичок громадської активності та професійних знань у ініціаторів щодо вирішення проблем мікрогромади.

Беручи до уваги результати дослідження сучасного стану розвитку місцевої демократії та враховуючи сформовані позиції держави щодо



необхідних реформ у цій сфері, можна стверджувати, що головними напрямками подальшого розвитку демократичного врядування мають стати такі:

- удосконалення правового регулювання участі мешканців громад у формуванні та реалізації місцевої політики;
- стимулювання громадської активності;
- сприяння формуванню партнерських відносин місцевих рад та громадян у вирішенні питань місцевого значення.

#### **4. ПРАВОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ ДЛЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА. СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОГО СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Засади державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства визначено Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р.)

Регулювання окремих складників політики сприяння розвитку громадянського суспільства забезпечено, зокрема, законами України «Про об'єднання громадян», «Про соціальний діалог в Україні», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про соціальні послуги», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Ефективному співробітництву між громадськими об'єднаннями та органами влади, посиленню інформаційної відкритості діяльності державних структур послугують положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р., внесені зміни до Закону України «Про інформацію», а також Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976.

Запроваджуючи інструменти демократії участі, Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про забезпечення участі громадськос-

ті у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р.

Впровадженню прозорого механізму розподілу коштів для фінансової підтримки громадських організацій та творчих спілок сприятиме затвердження Постановою Кабінету Міністрів України «Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 р. Передбачені цим документом процедури є обов'язковими для органів виконавчої влади усіх рівнів, а також (що важливо відзначити) є рекомендованими для органів місцевого самоврядування.

Попри це стан виконання внутрішніх та зовнішніх зобов'язань України щодо створення сприятливого правового середовища для розвитку громадянського суспільства не можна вважати задовільним. Так, за даними дослідження Індексу сталості неурядових організацій Агентства США з міжнародного розвитку, оцінка правового середовища для розвитку громадянського суспільства є найслабшою порівняно з іншими показниками розвитку третього сектору України. Ця оцінка Україні є незмінно низькою із 2004 року, значно відстає від аналогічних оцінок для усіх нових членів ЄС та є єдиним показником, за яким Україна не є лідером серед країн СНД. За даними українського дослідження «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2010 роки» Творчого Центру «Каунтерпарт», упродовж 8 років близько половини інститутів громадянського суспільства в Україні стабільно вважають недосконале законодавче середовище основною зовнішньою перешкодою їх діяльності.

У 2008 році Європейський суд із прав людини визнав чинний Закон України «Про об'єднання громадян» таким, що не відповідає Конвенції про захист прав людини і основних свобод та не є демократичним (рішення у справі «Корецький та інші проти України» від 3 квітня 2008 р.) Суд визначив положення Закону України «Про об'єднання громадян», зокрема щодо реєстрації об'єднань, їх територіальних статусів, обмеження господарської діяльності такими, що необґрунтовано обмежують право на свободу об'єднання. Попри те, що виконання рішень Європейського суду з прав людини, зокрема внесення відповідних змін до чинного законодавства, є обов'язковим відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», зазначене рішення залишається невиконаним у частині заходів загального характеру.

Законодавче середовище для розвитку громадянського суспільства – єдиний показник, за яким Україна не є лідером серед країн

СНД. У цьому Україна відстає від Грузії, а також Македонії, Боснії та загалом від середнього показника стану законодавчого середовища для громадянського суспільства у країнах колишньої Югославії, Болгарії, Румунії (останні Україна випереджає за загальним середнім показником).

Отже, процеси трансформації громадянського суспільства на шляху утвердження демократії потребують удосконалення політики сприяння його розвитку. Є необхідність у повноцінному законодавчому забезпеченні суспільних відносин у цій сфері та модернізації чинного національного законодавства. Подальший інституціональний розвиток громадянського суспільства в Україні багато в чому залежатиме від ухвалення нового Закону «Про громадські організації», Законопроект якого Верховна Рада України прийняла за основу 17 травня 2011 р. № 7262-1, інших юридичних документів, що унормовують процеси створення та діяльності конкретного різновиду громадських організацій, повноцінного представлення їх інтересів у всіх сферах суспільного життя. Серед законопроектів, які потребують невідкладного розгляду, – зазначений вище Законопроект «Про громадські організації» (№ 7262-1), а також законопроекти «Про благодійництво та благодійні організації» (№ 6343), «Про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення» (№ 3654). Законодавчого врегулювання потребують питання громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, забезпечення свободи мирних зібрань, загальних зборів громадян за місцем проживання.

Правове середовище для інституціонального розвитку громадянського суспільства має складатися з таких процедур та нормативних стимулів:

- прості процедури реєстрації ОГС;
- економічні стимули для діяльності ОГС та їх підтримки з боку індивідуальних та корпоративних донорів;
- правові можливості забезпечити існування ОГС через їх господарську діяльність;
- прозорі процедури державної фінансової підтримки ОГС;
- правові гарантії вільного доступу ОГС до надання соціальних послуг, у тому числі за рахунок бюджетних коштів;
- процедури залучення ОГС до формування та реалізації державної політики.

Проте правове середовище для інституціонального розвитку громадянського суспільства залишається несприятливим та обмежуючим за нижче зазначеними складниками.

**Реєстрація громадських організацій ускладнена.** Процедури їх реєстрації є значно складнішими та тривалішими, ніж процедури реєстрації інших юридичних осіб приватного права. Відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» для створення громадської організації необхідно принаймні 3 особи (для всеукраїнських організацій – не менше ніж 42), 3 дні для організацій із місцевим статусом та до 40 днів для організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами. Всеукраїнські благодійні організації реєструються протягом щонайменше двох місяців. Особливо складною є процедура реєстрації всеукраїнської організації. При цьому органи легалізації громадських організацій мають право широко і досить довільно визначати підстави для відмови у їх легалізації.

Діяльність громадських організацій законодавчо обмежена захистом виключно прав та інтересів членів цих організацій, що позбавляє їх можливості діяти для загальносуспільних інтересів. Право бути засновниками і громадських, і благодійних організацій надано законом виключно фізичним особам. Відсутність у юридичних осіб права створювати громадські організації значно гальмує розвиток неприбуткових представницьких бізнесових асоціацій. Територія діяльності громадських та благодійних організацій обмежена на законодавчому рівні існуванням територіальних статусів, що суперечить загальним нормам Цивільного кодексу України щодо юридичних осіб.

Додатково блокує громадську активність передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення адміністративна відповідальність за керівництво об'єднанням громадян, яке не легалізоване у встановленому законом порядку, або якому відмовлено у легалізації, та участь у такому об'єднанні – у вигляді штрафу від 25 до 130 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

**Податкове навантаження не стимулює діяльність громадських та благодійних організацій.** Податковий кодекс України передбачає звільнення від оподаткування податком на прибуток підприємств лише обмеженого переліку надходжень до неприбуткових організацій. Можливість скористатися податковими пільгами передбачена тільки для організацій, які отримали статус неприбуткових та включені Державною податковою службою до Реєстру неприбуткових організацій. Отримання неприбуткового статусу залишається проблематичним навіть після успішної реєстрації організацій в органах легалізації. Податковий кодекс України не визначає чіткі критерії та порядок надання та позбавлення організацій статусу неприбутковості. Такі критерії та порядок самостійно визначає Державна податкова служба України, яка має очевидний конфлікт інтересів щодо надання податко-

вих пілєг. Це також відкриває можливості для необґрунтованих відмов у наданні статусу неприбутковості.

Одержання громадськими організаціями доходу в межах основної діяльності, тобто продажу товарів і послуг у визначених законом і статутом випадках, фактично неможливе. Це пов'язано з вимогою Податкового кодексу щодо продажу таких товарів і послуг за цінами нижче звичайних. Крім того, у випадку продажу товарів і послуг зі знижкою порівняно зі звичайною ціною громадська організація матиме обов'язки податкового агента щодо громадян, які одержують дохід у вигляді такої знижки.

Громадські організації України позбавлені права перейти на спрощену систему оподаткування, хоча їх переважна більшість відповідає чинним критеріям щодо розміру доходів, видів діяльності та кількості працівників. Для значної кількості організацій, що не скористалися правом внесення до Реєстру неприбуткових організацій та установ або були виключені з цього реєстру, таке право надзвичайно важливе.

Звільнення від податку на додану вартість щодо безоплатної передачі товарів як благодійної допомоги з 2011 р. доступне лише благодійним, але не іншим громадським організаціям. Тому ті громадські організації, які розподіляють безоплатно одержані товари (крім гуманітарної допомоги), будуть зобов'язані додатково реєструватися як платники ПДВ, якщо вартість таких товарів перевищить 300 тис. грн на рік.

Податкове законодавство є несприятливим для фізичних осіб як донорів громадських та благодійних організацій. Податкова знижка на благодійні та інші добровільні внески фізичних осіб до громадських організацій має фіскальний характер. Фізична особа може включати до податкової знижки внески у розмірі до 4 % сукупного річного оподаткованого доходу, але не більше, ніж дохід, одержаний у вигляді заробітної плати. Громадяни, які мають оподаткований дохід з інших джерел (наприклад, є приватними підприємцями), скористатися податковою знижкою не мають права.

Повернення благодійних та інших цільових внесків громадян або юридичних осіб у разі нецільового використання таких внесків громадськими організаціями збільшує оподаткований дохід таких осіб. Це обмежує можливості благодійників щодо ефективного контролю за цільовим використанням їх внесків, а отже, і загальний розмір внесків до громадських та інших неприбуткових організацій.

**Громадські організації позбавлені права безпосередньо здійснювати господарську діяльність.** Правовою перешкодою для здійснення громадськими організаціями господарської діяльності є норма Закону України «Про об'єднання громадян», що тлумачиться органами дер-

жавної влади як право здійснювати таку діяльність виключно способом утворення окремих підприємств. Норми Цивільного кодексу, що дозволяють невідприємницьким товариствам (у т. ч. громадським організаціям) здійснювати підприємницьку діяльність, якщо вона сприяє досягненню статутних цілей або прямо пов'язана зі статутними цілями, не вирішують проблему. Неможливість безпосередньо здійснювати некомерційну господарську діяльність суттєво послаблює фінансову життєздатність громадських організацій, що особливо небезпечно в умовах скорочення зовнішнього фінансування.

Такий підхід суперечить Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно правового статусу НУО в Європі № *CM/Rec (2007)14*, де визначено, що неурядові організації повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність.

**Більшість громадських організацій не мають доступу до фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів.** Відповідно до Бюджетного кодексу України фінансова підтримка за рахунок коштів Державного бюджету передбачена виключно для вузького кола ОГС та на виконання лише окремих напрямків державної політики. Так, кошти передбачаються для: молодіжних та дитячих громадських організацій на реалізацію проектів на виконання програм щодо дітей, молоді, жінок, родини; всеукраїнських громадських організацій інвалідів та ветеранів; національних громадських організацій культури та мистецтва; громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування. Державний бюджет не передбачає коштів для підтримки решти ІГС, зокрема для благодійних організацій, або у інших напрямках політики, наприклад екологічному або правозахисному.

Органи виконавчої влади та ОМС мають можливість встановлювати власні процедури розподілу коштів для підтримки ОГС, причому часто такі процедури не є публічними.

У багатьох випадках не встановлено зв'язок між державною фінансовою підтримкою ОГС та виконанням завдань державної політики. Попри спрямування фінансової підтримки ОГС на реалізацію завдань публічної політики 2/3 коштів Державного бюджету (із загальної суми коштів, виділених на підтримку ОГС) спрямовуються фактично на утримання ОГС, а не на вирішення ними нагальних соціальних проблем.

Застосування конкурсних процедур розподілу державної фінансової підтримки залишається обмеженим. У 2011 р. у Державному бюджеті України було передбачено 247,8 млн грн для фінансової підтримки окремих ОГС. Для розподілу цих коштів наразі лише 2 із 78 центральних органів виконавчої влади використовували конкурсні процедури.

При Державній службі з питань інвалідів та ветеранів розподіл коштів (78 млн грн, найбільший фонд державної фінансової підтримки громадських організацій) продовжує здійснюватися за рішенням робочої групи, до складу якої входять представники усіх організацій, які претендують на отримання підтримки у відповідному році.

**Умови участі у державних закупівлях надто обтяжливі для інститутів громадянського суспільства.** ОГС практично не мають можливості надати фінансові гарантії та інше обов'язкове забезпечення для участі в тендерах і виконання контрактів. Вимоги щодо оподаткування нерозподіленого прибутку, непоширення на ОГС дії законодавства про банкрутство обмежують їх доступ до ресурсів, потрібних для надання зазначеного забезпечення (банківських гарантії, кредитів, наявності вільних обігових коштів). Розмір власних внесків для виконання контрактів (сягає 40 % кошторису) також надмірно обтяжливий для більшості громадських організацій з огляду на зазначені вище вимоги законодавства. Крім того, участь громадських організацій у процедурах державних закупівель може призвести до втрати ними ознаки неприбутковості.

Так, у 2009 р. лише три громадських організації (тобто менше 0,01 % загальної кількості зареєстрованих в Україні ОГС) стали переможцями відкритих процедур державних закупівель на суму близько 3 млн грн. У цей самий період майже 26 тис. комерційних юридичних осіб (тобто майже 5 % всіх зареєстрованих підприємств) у межах процедур державних закупівель було виділено понад 100 млрд грн бюджетних коштів.

**Можливості громадських організацій щодо доступу надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів обмежені.** Вимоги законодавства, зокрема Закон України «Про соціальні послуги», щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів ставлять громадські та благодійні організації у нерівні умови порівняно із державними та комунальними установами та штучно обмежують конкуренцію між надавачами послуг. Для громадських та благодійних організацій законодавством передбачено конкурсний механізм розподілу бюджетного фінансування для оплати їх соціальних послуг, проте кваліфікаційні умови таких конкурсів часто є дискримінаційними (територіальний статус, місце і час реєстрації організацій тощо). Натомість для фінансування державних та комунальних установ соціального обслуговування передбачені позаконкурсні механізми.

На відміну від державних та комунальних установ, громадські та благодійні організації також зобов'язані брати участь у конкурсах для визначення права оренди приміщень у державній та комунальній

власності. Не передбачено для громадських організацій і державної підтримки соціальних гарантій, професійної підготовки соціальних працівників та інших кадрів, які надають соціальні послуги (семінари, курси, сертифікація довгострокової волонтерської служби).

Оскільки бюджетне законодавство не передбачає обов'язкового планування коштів саме для надання соціальних послуг, органи виконавчої влади віддають перевагу утриманню бюджетних установ системи соціального захисту, які діють без урахування потреб населення у соціальних послугах. Таким чином, норми законодавства щодо залучення бюджетних коштів до надання соціальних послуг часто не виконуються через відсутність таких коштів.

Обладнання та інше майно, що передається громадським та благодійним організаціям для надання соціальних послуг, є об'єктом оподаткування податком на додану вартість.

**Механізми участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики не застосовуються належним чином.** Законодавством України передбачено досить багато механізмів участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики. До загальних механізмів впливу громадськості на прийняття рішень на рівні всіх органів виконавчої влади можна віднести участь у прийнятті рішень у сфері регуляторної політики (Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»), зверненні громадян (Закон України «Про звернення громадян»), запиту на публічну інформацію (Закон України «Про доступ до публічної інформації»), всеукраїнського та місцевого референдумів (Закон України «Про всеукраїнський та місцевий референдум»).

На рівні місцевого самоврядування формою нормативно-правового визначення інструментів та процедур громадської участі у прийнятті рішень є статuti територіальних громад, що їх затверджують відповідні органи місцевого самоврядування (місцеві ради). Проте тільки 11 % територіальних громад в Україні мають затвержені статuti. Це означає, що жителі громад не мають необхідних правових механізмів участі у роботі місцевих рад.

Попри наявні недосконалості у законодавчому регулюванні процедур участі громадян у прийнятті рішень (громадські ради та консультації із громадськістю), більшість проблем знаходиться у площині практики правозастосування.

Отже, комплексний підхід до становлення в Україні реального громадянського суспільства здійснюється способом затвердження Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. З огляду на визначені вище проблеми, метою державної



політики щодо розвитку громадянського суспільства має стати створення сприятливого середовища, зокрема правового та адміністративного, для подальшого розвитку громадянського суспільства, а також реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина.

Завданнями зазначеної реформи мають бути такі:

- конституційне закріплення засад взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- спрощення адміністративних процедур для створення, реєстрації та діяльності інститутів громадянського суспільства відповідно до європейських стандартів;
- удосконалення процедур та усталення практики участі громадськості у формуванні та реалізації політики на усіх рівнях, здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади;
- делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо реалізації заходів держаної (регіональної) політики;
- створення економічних стимулів для життєздатності та стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства;
- укорінення громадянської культури, суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення умов для їх розвитку.

При цьому реформування правового середовища для громадянського суспільства має спрямовуватися на запровадження стандартів, передбачених рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі № *CM/Rec (2007)14*, а також імплементацію зобов'язань України відповідно до міжнародних договорів у сфері прав людини та рішень Європейського суду з прав людини.

Для спрощення адміністративних процедур щодо створення, реєстрації та діяльності інститутів громадянського суспільства відповідно до європейських стандартів пропонується:

- спростити процедури та скоротити строки реєстрації інститутів громадянського суспільства;
- надати громадським організаціям права захищати інтереси не тільки своїх членів, а й ширших соціальних груп, а також суспільно значущі інтереси;
- забезпечити право іноземців, осіб без громадянства, юридичних осіб приватного права право бути засновниками та членами громадських та благодійних організацій;
- скасувати обов'язкові територіальні статуси та надати громадським та благодійним організаціям право діяти на усій території України незалежно від місця реєстрації;

- надати громадським організаціям право здійснювати некомерційну господарську діяльність безпосередньо;
- запровадити європейські механізми контролю органів державної влади за діяльністю інститутів громадянського суспільства.

Для вдосконалення процедур та усталення практики участі громадськості у формуванні та реалізації політики на усіх рівнях, здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади пропонується:

- забезпечити систематичне проведення консультацій з громадськістю щодо головних питань гуманітарної, соціально-економічної політики та екологічних питань;
- забезпечити інформаційну прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема завчасне оприлюднення проектів нормативно-правових актів на веб-сайтах органів державної влади;
- забезпечити створення та сприяти роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- сприяти проведенню громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, громадських антикорупційних експертиз нормативно-правових актів та забезпечити врахування рекомендацій за підсумками таких експертиз;
- визначити на рівні закону процедури проведення місцевого референдуму і загальних зборів (конференцій), громадських слухань членів територіальних громад за місцем проживання;
- забезпечити методичну підтримку та підвищення спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації процедур залучення громадськості до формування та реалізації державної політики;
- урегулювати питання щодо обов'язковості ухвалення органами місцевого самоврядування статутів територіальних громад та визначення у них процедур залучення членів територіальних громад до вирішення питань місцевого значення.

Для делегування інститутам громадянського суспільства окремих повноважень щодо реалізації заходів державної (регіональної) політики пропонується:

- запровадити єдину методику визначення пріоритетів державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства з огляду на пріоритетні завдання державної політики;
- розширити сферу застосування конкурсних процедур фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- передбачити при розробленні державних та місцевих цільових програм залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації заходів у межах таких програм та розробити єдиний порядок конкурсного відбору виконавців таких програм;

- розширити перелік напрямків політики, у межах та на виконання яких надається фінансова підтримка інститутам громадянського суспільства, а також розширити перелік таких інститутів;

- передбачити обов'язкове програмно-цільове планування видатків для державної фінансової підтримки інститутів громадянського суспільства при складанні проектів державного бюджету;

- забезпечити державний моніторинг та оцінку проектів і заходів, здійснюваних інститутами громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- створити Національний фонд розвитку громадянського суспільства, зокрема для надання фінансової підтримки інститутам громадянського суспільства;

- сприяти запровадженню механізмів соціального замовлення з урахуванням ліпшого вітчизняного та міжнародного досвіду;

- забезпечити рівні можливості для інститутів громадянського суспільства та державних і комунальних установ щодо надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів;

- забезпечити рівний доступ надавачів соціальних послуг різних форм власності до оренди державного та комунального майна.

Для створення економічних стимулів для життєздатності та стабільного функціонування інститутів громадянського суспільства необхідно таке:

- запровадити податкові стимули для інститутів громадянського суспільства та юридичних і фізичних осіб як донорів інститутів громадянського суспільства;

- забезпечити можливість громадських організацій отримувати дохід від некомерційної господарської діяльності для реалізації їх статутних цілей;

- сприяти розвитку соціального підприємництва;

- розширити доступ інститутів громадянського суспільства до участі у державних закупівлях, зокрема у спосіб запровадження спрощеного режиму для здійснення «малих» закупівель із зменшення розмірів тендерного забезпечення.

Для укорінення громадянської культури, суспільної практики волонтерства і благодійництва, забезпечення умов для їх розвитку необхідно:

- дерегулювати волонтерську діяльність, зокрема ліквідувати вимоги щодо обов'язкової окремої реєстрації волонтерських організацій;

- запровадити нові інструменти для здійснення благодійної діяльності фізичними та юридичними особами, зокрема ендавментів<sup>30</sup>, благодійних сервітутів<sup>31</sup>, права благодійних організацій отримувати благодійні спадщини та ставати виконавцями заповітів для реалізації благодійних програм тощо;
- запровадити нові механізми контролю за цільовим використанням коштів і майна, переданих на благодійні цілі;
- забезпечити ратифікацію Європейської конвенції про довгострокову волонтерську службу;
- забезпечити надання населенню правових консультацій з питань створення та діяльності інститутів громадянського суспільства;
- сприяти участі осіб із особливими потребами у діяльності інститутів громадянського суспільства;
- запровадити на рівні середньої та вищої школи навчальні курси «Основи громадянського суспільства»;
- здійснювати комплексні заходи правової просвіти громадян;
- здійснювати інформаційно-просвітницькі заходи щодо механізмів участі громадськості у формуванні та реалізації політики, інструментів місцевої демократії;
- здійснювати заходи щодо популяризації серед населення участі у діяльності інститутів громадянського суспільства.

---

<sup>30</sup>Ендавмент або фінансові пожертви – пожертва коштів чи майна певній інституції; цільовий капітал благодійного фонду або іншої некомерційної неприбуткової установи/організації.

<sup>31</sup>Сервітут – речове право користування чужою річчю в одних або кількох відношеннях.

## АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

ЄРМОЛАСЬ Андрій Васильович	директор Національного інституту стратегічних досліджень (керівник авторського колективу)
КУЛИК Віталій Олександрович	заступник Керівника Головного Управління з питань конституційно-правової модернізації Адміністрації Президента України
ЯБЛОНСЬКИЙ Василь Миколайович	заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук
РОЗУМНИЙ Максим Миколайович	завідувач відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук
КОРНІЄВСЬКИЙ Олександр Анатолійович	завідувач сектору громадянського суспільства відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук
ГОРЄЛОВ Денис Миколайович	старший консультант сектору громадянського суспільства відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
КРАСНОСІЛЬСЬКА Анастасія Олегівна	керівник проєктів громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень»
ЛАЦИБА Максим Валерійович	керівник програм громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень»
ОПАЛЬКО Юрій Володимирович	консультант сектору громадянського суспільства відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень
ПАЛІЙ Ганна Олександрівна	головний консультант сектору громадянського суспільства відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук
ПЕЛІВАНОВА Надія Іванівна	старший науковий співробітник сектору громадянського суспільства відділу політичних стратегій Національного інституту стратегічних досліджень

## ЗМІСТ

Вступ.....	3
1. Сучасний стан та основні тенденції самоорганізації громадян та інституціонального розвитку громадянського суспільства в Україні.....	5
2. Взаємодія інституцій громадянського суспільства з органами державної влади: здобутки та актуальні проблеми.....	19
3. Стан розвитку місцевої демократії та впровадження нових форм місцевої самоорганізації громадян .....	25
4. Правове середовище для розвитку громадянського суспільства. Стратегічні пріоритети державного сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.....	33
Авторський колектив.....	45

*Наукове видання*

**ПРО СТАН РОЗВИТКУ  
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ**

Літературні редактори: *В. М. Сизонтов, М. Л. Рубанець, Н. І. Палій*  
Коректор: *Є. Ю. Стрижеус, Н. І. Палій*  
Верстка: *Є. Ю. Стрижеус*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 23.03.2012. Формат 60x84/16. Папір офс. № 1. Різограф.  
Гарн. «PetersburgС». Обл.-вид. арк. 2,97. Наклад 200 пр. Зам.

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б  
Тел./факс 501-93-01