

Центр суспільних досліджень
Center for Society Studies

**СТАН РОЗВИТКУ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ:
ШЛЯХ ПРОТЯГОМ 30-ТИ РОКІВ
ТА КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ 2021 РОКУ**

Аналітична доповідь

Електронну версію видання розміщено на: <http://www.niss.gov.ua>

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

Автори:

Тищенко Ю. А., керівник центру суспільних досліджень НІСД;

Литвиненко О. М., канд. філос. наук, головний консультант відділу розвитку політичної системи центру суспільних досліджень НІСД;

Михайлова О. Ю., канд. політ. наук, головний консультант відділу розвитку політичної системи центру суспільних досліджень НІСД;

Каплан Ю. Б., канд. політ. наук, завідувач відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень НІСД

Горелов Д. М., головний консультант відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень НІСД;

Корнієвський О. А., д-р політ. н., проф., головний науковий співробітник відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень НІСД

Палій Г. О., канд. політ. наук, головний консультант відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень НІСД;

Пеліванова Н. І., канд. політ. наук, головний консультант відділу гуманітарної політики та розвитку громадянського суспільства центру суспільних досліджень НІСД

С11 **Стан** розвитку громадянського суспільства в Україні: шлях протягом 30-ти років та ключові аспекти 2021 року : аналіт. доп. – Київ : НІСД, 2021. – 112 с.
ISBN 978-966-554-328-2

Висвітлено актуальні аспекти вдосконалення нормативно-правових засад розвитку громадянського суспільства в 2020-2021 рр., наявні проблеми і завдання, питання забезпечення фінансової спроможності інститутів громадянського суспільства (ІГС), роль ІГС у процесах формування та реалізації державної політики. Проаналізовано роль ІГС у сприянні культурному розвитку і збереженні культурної спадщини як важливих елементів відродження та суспільної реінтеграції. Подано інформацію про участь ІГС у реалізації інструментів прямої демократії на місцевому рівні, що набуває подальшої актуальності відповідно до процесів децентралізації.

Розраховано на державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, політиків і експертів, усіх, хто виявляє інтерес до проблематики ствердження громадянського суспільства в Україні як гарантії її демократичного розвитку.

УДК 316.342»71»(477):321.7.006.922

Зміст

Вступ	5
Розділ 1. Громадянське суспільство в Україні: основні тенденції розвитку від 90-х років ХХ ст. до 2021 року	14
1.1. Основні тенденції розвитку громадянського суспільства в Україні у 1991–2014 рр.	14
1.2. Основні тенденції розвитку ІГС у 2014-2021 рр.	20
Розділ 2. Нормативно-правові засади розвитку громадянського суспільства: актуальні проблеми та завдання	27
2.1. Основні етапи еволюції правового середовища для громадянського суспільства за роки незалежності України	27
2.2. Законодавчі проблеми щодо реєстрації та припинення діяльності громадських об'єднань	34
2.3. Законодавчі проблеми щодо правового забезпечення волонтерської діяльності та благодійництва	38
Розділ 3. Фінансування організацій громадянського суспільства	42
3.1. Динаміка фінансової стабільності організацій громадянського суспільства	42
3.2. Особливості державної фінансової підтримки громадських організацій	44
3.3. Роль ІГС як суб'єкта надання соціальних послуг	50
3.4. Розвиток соціального підприємництва	51
РОЗДІЛ 4. Вплив ІГС на формування та реалізацію державної політики: досягнення, ризики, можливості	55
4.1. Ключові сфери та усталені механізми участі ІГС у формуванні та реалізації державної політики	55
4.2. Актуальні проблеми участі ІГС у формуванні та реалізації державної політики	62
РОЗДІЛ 5. ІГС в реалізації інструментів прямої демократії на місцевому рівні	67

РОЗДІЛ 6. Роль інститутів громадянського суспільства у збереженні культурної спадщини та сприянні культурному розвитку	85
6.1. Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади щодо формування й реалізації культурної політики	86
6.2. Виклики щодо участі громадських організацій у розвитку культури та збереженні культурної спадщини	89
6.3. Роль інститутів громадянського суспільства в культурному розвитку країни, збереженні культурної спадщини. Приклади кращих практик	92
Висновки	102
Рекомендації	104

Вступ

За тридцять років незалежності громадянське суспільство України пододало чималий шлях становлення та розвитку. З молодіжних рухів, професійних спілок і довоколаполітичних об'єднань 90-х років воно трансформувалося у впливовий суб'єкт ключових суспільно-політичних процесів.

Активні осередки громадянського суспільства, організовані та стихійні, впливали на зовнішньо- та внутрішньополітичну траєкторію розвитку України, застерігаючи від повернення до кола країн пострадянського простору із авторитарними режимами. Масовим був опір громадськості в 2004–2005 рр., під час Помаранчевої революції. Кінець 2013 р. та початок 2014 р. також позначилися високим рівнем громадської активності. З початком воєнної агресії РФ проти України та окупації нею АР Крим і м. Севастополя та частини Донецької та Луганської областей, народження потужного волонтерського, благодійницького, добровольчого рухів значно розширило межі впливу громадянського суспільства на безпекову сферу. Нові рухи та ініціативи громадян докорінно змінили усталений ландшафт громадянського суспільства в Україні, а волонтерський і ветеранський рухи стали потужним сегментом у загальній структурі громадянського суспільства та активно взаємодіють з органами державної влади. Непорушність зовнішньополітичної європейської та євроатлантичної перспектив України, фундаментальних вимог внутрішньополітичного розвитку (демократичний лад, верховенство права, вільні вибори тощо) забезпечується, зокрема, сталістю позицій активного сегмента громадянського суспільства.

Наразі громадські організації, або інститути громадянського суспільства¹ (далі – ІГС) працюють у найрізноманітніших сферах:

¹Тут поняття «інститути громадянського суспільства» є узагальнюючою назвою для всіх упорядкованих і структурованих виявів громадянського суспільства. У такому значенні поняття використовується в останніх офіційних документах, зокрема в Указі Президента «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки» (Див.: Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № 487/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>) – Прим. ред.

- правозахисній (зокрема, захист прав людини на тимчасово окупованих територіях Донецької і Луганської областей, АР Крим і м. Севастополі);
- підтримки та супроводу реформ в економічній сфері;
- сприяння політичним трансформаціям, розвитку партійної системи в Україні, вдосконалення виборчих процесів;
- реалізації реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, посилення механізмів демократії участі на місцевому рівні;
- благодійній (діяльність за різними напрямками, зокрема у сфері культури, передусім захисту культурної спадщини, та соціальній сфері (підтримка уразливих категорій населення) тощо);
- підтримки та реабілітації учасників/ветеранів АТО/ООС;
- відновлення територій Донецької і Луганської областей, постраждалих від збройного конфлікту;
- сприяння соціальній згуртованості та стійкості українського суспільства, формуванню поваги до різноманіття (за національними, гендерними, культурними, мовними, соціальними тощо ознаками);
- захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, а також конституційних прав мешканців тимчасово окупованих територій, зокрема щодо полегшення доступу до соціальних і пенсійних виплат, а також до адміністративних послуг;
- розбудови безбар'єрного простору в Україні, забезпечення рівних можливостей для всіх категорій населення;
- формування політики безпечної реінтеграції тимчасово окупованих територій, розробленні засад перехідної юстиції, діалогових ініціатив;
- участі в реалізації антикорупційної політики.

Окремим напрямом діяльності громадських організацій є вдосконалення інституційних засад власної діяльності. Йдеться передусім про нормативно-правове підґрунтя, становлення форм державно-громадського партнерства, систему оподаткування й державного фінансування діяльності громадських організацій, захист діяльності громадських активістів.

Значний рівень компетентності та певні інституційні спроможності ІГС дозволяють збільшувати їх кількість у різних сферах суспільного життя, розширювати вплив на суспільно-політичні процеси, брати

участь в ухваленні рішень на різних рівнях влади. Разом із тим засади подальшої діяльності ІГС вимагають постійного вдосконалення.

Пропонована доповідь передбачає аналіз ключових тенденцій становлення інститутів громадянського суспільства, визначення актуальних завдань розвитку партнерства неурядового сектору з місцевими державними органами та органами місцевого самоврядування, удосконалення нормативно-правової бази, що зрештою має сприяти розвитку громадянського суспільства, підвищення рівня інституційної спроможності ІГС, формування їхньої ресурсної стійкості. Висвітлено актуальні аспекти вдосконалення нормативно-правових засад розвитку громадянського суспільства у 2020–2021 рр., наявні проблеми і завдання, питання забезпечення фінансової спроможності ІГС, їхню роль у процесах формування та реалізації державної політики. Проаналізовано роль ІГС у сприянні культурному розвитку і збереженні культурної спадщини як важливих елементів національного відродження та суспільної реінтеграції. Певну увагу приділено участі ІГС у реалізації інструментів прямої демократії на місцевому рівні, що набуває подальшої актуальності відповідно до процесів децентралізації в Україні. Проаналізовано основні форми відносин та взаємодії між державою та ІГС.

Сприяння розвитку громадянського суспільства та його інститутів є напрямом державної політики, впроваджуваним із середини 2000-х років. Відповідно до Указу Президента України від 26 лютого 2016 року № 68 у державі реалізувалася Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Завдання стосовно різних аспектів розвитку інститутів громадянського суспільства, поліпшення умов міжсекторальної взаємодії зазначені в Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119, Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695, Концепції розвитку громадянської освіти в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710, та низці інших підзаконних актів.

Реалізація Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки дозволила:

- істотно вдосконалити реєстраційні процедури громадських об'єднань;

- створити умови для подальшого ефективного впровадження інструментів громадської участі на рівні територіальних громад;
- розпочати процеси формування механізмів прозорості взаємодії органів влади та громадських організацій.

У вересні 2021 р. Президент України затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства України на 2021–2026 роки (*далі* – Національна стратегія 2021)², яка зазначає, зокрема, виключну цінність партнерства держави та громадянського суспільства для реалізації демократичних цінностей, закріплених Конституцією України, передусім свободи вираження поглядів і переконань, свободи об'єднання, участі громадян в управлінні державними справами тощо. Наразі потрібно сформувати й затвердити план її реалізації.

Основними напрямками реалізації Національної стратегії 2021 є такі:

- забезпечення ефективних процедур громадської участі у формуванні та реалізації державної політики на національному та регіональному рівнях, вирішення питань місцевого значення;
- створення сприятливих умов для формування та розвитку ІГС;
- стимулювання участі ІГС у соціально-економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Реалізація зазначених напрямів зумовлює комплекс завдань, пов'язаних із вдосконаленням законодавства про ІГС, зокрема щодо поглиблення співпраці громадськості з органами влади, запровадження прозорих механізмів і можливостей ресурсної підтримки громадських організацій з боку державних інституцій.

Результатом відповідних комплексних політик має стати підвищення інституційної спроможності ІГС, активізація громадян, їх залучення для вирішення актуальних питань місцевого й загального розвитку. Адже українські ІГС, як і неурядові організації в країнах ЄС, є важливими суб'єктами боротьби з бідністю та соціальною ізоляцією, формування відповіді на виклики місцевого розвитку. Взаємодія з громадянами, реагування на їхні потреби, підтримання легітимності процесів ухвалення рішень через участь громадськості дозволить під-

²Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки : Указ Президента України №487/2021 від 27.09.2021 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>

вищити якість політики, адже «сьогодні досить часто рівень довіри громадян до їхніх виборних установ йде на спад»³. Зокрема, до державних органів та посадовців (президент, уряд, Верховна Рада України, Служба безпеки України, Національна поліція), а також політичних партій переважає негативний баланс, лише до армії (ЗСУ) цей баланс є позитивним⁴.

Наразі тенденції розвитку ІГС в Україні співмірні з аналогічними процесами в інших країнах Східної Європи. Демократичне урядування, співпрацю уряду з ІГС на початку 90-х років було ускладнено інерцією радянської спадщини. Подібне в 90-х роках також подеколи спостерігалось в інших країнах Східної Європи. Проте з часом комунікації, залучення неурядових організацій до процесів формування та реалізації політик змінюються. Дослідження доводять, що наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років неурядові організації в країнах ЄС поступово посідали дедалі помітніше місце у суспільному розвитку, громадянській просвіті, співпраці з органами влади, бізнесом, суспільством загалом. Нині українські громадські організації поступово просуваються тим самим шляхом. Тематично різні, як зазначалося, українські ІГС упроваджують інноваційні підходи до реалізації проєктів та ініціатив, зокрема у сферах електронного урядування, протидії популізму та дезінформації, а також у підвищенні рівня громадянської освіти, просвіті громадян, креативних індустріях. Ця тематика наразі є так само пріоритетом для громадських організацій в інших країнах. Особливо важливою є діяльність таких організацій з огляду на виклики розвитку демократії, що наразі формуються в різних державах світу. Водночас ІГС мають ефективнішу ресурсну, інституційну підтримку з боку спільних органів ЄС, державних інститутів країн-членів та їхніх органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм досягти більшої стійкості. Подальші інтеграційні процеси з ЄС дозволили б українським інститутам громадянського суспільства посилювати свою сталість та інституційну спроможність.

³Рекомендація CM/Rec(2018)4 Комітету міністрів державам-членам щодо участі громадян у місцевому публічному житті. URL: <https://rm.coe.int/recommendation-cmrec-2018-4-participation-of-citizens-ukr/168097ed39>

⁴Державні та соціальні інститути: кому українці довіряють, а кому ні? / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/derzhavni-ta-sotsialni-instituti-komu-ukraintsi-doviryayut-a-komu-ni>

Дослідження, присвячені розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, фіксують повільне підвищення рівня організаційної спроможності громадських організацій з 2016 року⁵, що свідчить про поступове зростання рівня інституційної стійкості, можливості залучення громадян, розширення сфери діяльності. Про набуття інституційної стійкості свідчить і зміна принципів створення та функціонування ІГС. Якщо у середині 90-х років громадські організації найчастіше формувалися та зумовлювали власну діяльність з огляду на лідера, то наразі можна говорити про формування саме стійких інститутів, здатних розвиватися, трансформуватися, гнучко реагувати на потреби громадян, мати прозору та ефективну систему управління.

Інститути громадянського суспільства є одним із вагомих складників зміцнення соціальної згуртованості та стійкості. Їхній рівень визначається, зокрема, довірою з боку громадян до діяльності суспільних інститутів. Так, за даними соціологічних досліджень⁶, у 2020 р. громадським організаціям довіряло 39 % опитаних. За іншим опитуванням, 53 % опитаних довіряли громадським організаціям у березні 2021 р⁷. Рівень довіри громадян до ІГС відповідає аналогічним трендам у інших країнах Європи: неурядові організації часто користуються більшою довірою, ніж державні органи. За даними Edelman Trust Barometer, у 2019 р. та 2020 р. у країнах ЄС зростання довіри до неурядових організацій спостерігалось в 21 з 26 країн, охоплених дослідженням⁸.

Значною довірою користуються в Україні волонтерські організації, які, що допомагають армії, так і ті, що допомагають переселенцям, – 74 % і 66 % відповідно⁹. У 2018 р. відсоток тих, хто впродовж року займався во-

⁵The 2019 CSO Sustainability Index for Ukraine. URL: <https://www.fhi360.org/sites/default/files/media/documents/resource-csosi-2019-report-europe-eurasia.pdf>

⁶Державні та соціальні інститути: кому українці довіряють, а кому ні? URL: <https://dif.org.ua/article/derzhavni-ta-sotsialni-instituti-komu-ukraintsi-doviryayut-a-komu-ni>

⁷Оцінка ситуації в країні, довіра до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян (березень 2021 р.). URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>

⁸Edelman Trust Barometer 2020. URL: <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2020-01/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf>

⁹Державні та соціальні інститути: кому українці довіряють, а кому ні? URL: <https://dif.org.ua/article/derzhavni-ta-sotsialni-instituti-komu-ukraintsi-doviryayut-a-komu-ni>

лонтерською діяльністю в Україні, зріс з 12 % до 18 %. Приблизно так само зростав рівень залучення громадян до волонтерської діяльності після 2014 р. у країнах ЄС – сусідах України. Зокрема, національні дослідження волонтерства в Польщі засвідчили, що в 2010 р. добровільною діяльністю займалися 18,3 % населення проти 10 % у 2001 р.¹⁰.

Залучення до громадської діяльності, волонтерства є одним із критеріїв оцінювання активності суспільства. Українська громадськість також долає шлях від превалювання у свідомості суспільної амбівалентності й патерналізму до визнання потреби активності, залученості до вирішення проблем суспільного, місцевого розвитку. Рівень цієї залученості вимірюється, зокрема, наявністю співпраці громадян з ІГС. У 2020 р. 18,6 % опитаних заявляли, що вони беруть участь у діяльності громадських організацій¹¹. У 2019 р. до такої діяльності долучалася менша кількість громадян – 16,9 %¹². Водночас, незважаючи на позитивну динаміку, ще рано говорити про стійку активність громадян та їх залученість.

Потенціал підтримки громадських організацій в Україні є позитивним. У 2020 р. 30 % громадян були готові підтримувати ІГС за допомогою відсоткового механізму, фінансувати організації зі свого податку. Водночас подальшого розвитку потребує комунікація ІГС з громадянами, підвищення рівня обізнаності останніх про громадські організації (за даними соціологічних досліджень, лише 15 % опитаних знали про діяльність ІГС в Україні).

У 2020–2021 рр., як і у попередні періоди, громадянська активність, мирні збори та протестні рухи є значним чинником впливу на дії державної влади та посадовців. Зокрема тоді, коли інші формати та зворотній зв'язок не спрацьовують.

У 2020 р., за міжнародним рейтингом Freedom House¹³, Україна є серед держав, що мають активне громадянське суспільство. Подальші

¹⁰Study on Volunteering in the European Union Country Report Poland. URL: https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_pl_en.pdf

¹¹Допоможи собі сам: українці розчаровані в реформах, але готові підтримувати одне одного та свої громади, URL: <https://dif.org.ua/article/dopomozhi-sobi-sam-ukraintsi-rozcharovani-v-reformakh-ale-gotovi-pidtrimuvati-odne-odnogo-ta-svoi-gromadi>

¹²Українці залучені до громадської діяльності, але уникають активної участі. URL: <https://dif.org.ua/article/ukraintsi-zalucheni-do-gromadskoi-diyalnosti-ale-unikayut-aktivnoi-uchasti>

¹³Nations in Transit 2021. The Antidemocratic Turn. Freedom House. URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2021-04/NIT_2021_final_042321.pdf

якісні зміни громадянського суспільства, зокрема щодо підвищення суб'єктності у впливі на державну політику, подальшого розвитку демократії участі, громадянської культури, чітко спрямовані на досягнення високих демократичних стандартів суспільно-політичної реальності: інституційні зміни, політичні реформи, правопорядок, вільні вибори та вільні медіа, економічна ефективність, дотримання соціальних гарантій, високий рівень людського розвитку.

Постійний розвиток громадянського сектору в Україні, підвищення рівня його участі й посилення ролі в розробці та імplementації державних політик вимагають особливої уваги держави до забезпечення захисту представників та активістів організацій громадянського суспільства, недопущення переслідувань, утисків за ознакою професійної діяльності. Проте результати щоквартального моніторингу стану захисту прав і свобод громадських активістів в Україні¹⁴ свідчать про збереження всіх негативних тенденцій, небезпеки та постійних загроз для активістів, правозахисників протягом останніх років. У першому півріччі 2021 р. було зафіксовано¹⁵ 53 випадки нападів на громадських активістів, що на три випадки більше, ніж за перше півріччя 2020 р. За типами переслідувань переважають знищення чи пошкодження майна – 14 випадків, залякування, погрози чи інші форми тиску – 10 випадків, фізичні напади – 8 випадків, дискредитація – 6 випадків; юридичне переслідування – 4 випадки; перешкоджання громадській діяльності – 3 випадки; перешкоджання мирним зібранням – 3 випадки; незаконне затримання та обшук – 2 випадки; порушення приватності – 1 випадок; інші – 2 випадки. Найбільшу кількість переслідувань зазнали активісти, які опікуються правами ЛГБТ, протидіють незаконному будівництву та захищають довкілля. У першому півріччі 2021 р. найбільше переслідувань зафіксовано в Київській (22) та Одеській (7) областях.

Значною мірою на діяльність ІГС вплинула пандемія. Проте в умовах карантинних обмежень українські громадські організації продемонстрували високий рівень адаптивності, готовності реагувати на кризові ситуації. До того ж у суспільстві збільшився запит на нові

¹⁴ Активізм 2021: моніторингова доповідь щодо переслідувань активістів та правозахисників / ГО «"ZMINA" Центр прав людини» URL: https://zmina.ua/content/uploads/sites/2/2021/07/activizm2021-iiua_.pdf

¹⁵ Там само.

технології самоорганізації¹⁶, зросли значущість соціальних зв'язків і синергії, потреби розвитку взаємодії між різними секторами суспільства. У подальшому ІГС налаштовані переходити на нові цифрові форми організації власної діяльності, як з питань внутрішньої самоорганізації, так і у взаємодії з цільовими аудиторіями (суспільством та органами влади).

Наразі актуальними для розвитку сектору є такі проблеми¹⁷:

- вдосконалення законодавчого забезпечення щодо діяльності ОГС, яке би сприяло підвищенню рівня їхньої фінансової стійкості;
- активізації діалогу з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо підвищення рівня залученості ОГС до процесів формування та реалізації політики;
- упровадження політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- належне розслідування всіх нападів на громадських активістів і притягнення до відповідальності причетних до цього осіб.

¹⁶Громадянське суспільство, пандемія та цифрові трансформації. URL: <https://zn.ua/ukr/internal/hromadjanske-suspilstvo-pandemija-ta-tsifrovi-transformatsiji.html>

¹⁷UA Reforms. URL: <https://uareforms.org/reforms/civil-society>

Розділ 1. Громадянське суспільство в Україні: основні тенденції розвитку від 90-х років ХХ ст. до 2021 року

1.1. Основні тенденції розвитку громадянського суспільства в Україні у 1991–2014 рр.

Розгортання процесів національно-державного відродження на межі 1980–1990-х років стало ключовим поштовхом для становлення громадянського суспільства в Україні. Від початку громадські об'єднання мали історико-просвітницьке, екологічне, культурно-виховне та інше неполітичне спрямування. Національно-культурні процеси в перші роки державної незалежності України характеризує діяльність 87 національно-культурних товариств (станом на лютий 1991 р.), зокрема 22 єврейських, 8 російських, 8 польських, 6 болгарських, 5 вірменських, 4 грецьких, 3 німецьких, а також по 2 кримськотатарських, караїмських, молдовських і румунських товариства¹⁸. У середині 1990-х років з'являються «ресурсні центри» – громадські організації, метою яких є надання послуг та безкоштовної допомоги іншим об'єднанням громадян.

На думку громадських експертів, поява «нового покоління громадських організацій, які мали характерні для західного типу ОГС системи менеджменту та проектний підхід до діяльності, стимулювались міжнародною технічною допомогою»¹⁹, саме завдяки підтримці міжнародних фондів і програм було засновано багато організацій громадянського суспільства. Водночас ті організації, фонди, асоціації тощо, які вже існували, почали змінювати свій менеджмент та управління.

Активізації громадської самоорганізації, створенню громадських об'єднань різних організаційно-правових форм, безумовно, сприяло ухвалення Закону України «Про об'єднання громадян»²⁰ (далі – Закон

¹⁸ Левчук К. І. Громадські організації України: створення та діяльність (1985–1996 рр.) : монографія. Вінниця: ПП «Едельвейс і К», 2009. С. 147.

¹⁹ Громадянське суспільство в Україні: звіт за результатами дослідження / Л. Паливода, О. Вінніков, В. Купрій [та ін.]; упоряд.: Л. Паливода. Київ: БФ «Творчий центр ТЦК. 2016. С. 20.

²⁰ Про об'єднання громадян : Закон України №2460-ХІІ від 16.06.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2460-12#Text>

1992 р.). Якщо в 1991 р. в Україні було зареєстровано 324 громадські організації, то в 1996 р. кількість зареєстрованих громадських організацій (разом із місцевими осередками) сягнула 3548. Відповідно до Закону 1992 р. громадські організації утворюються та діють з місцевим, всеукраїнським та міжнародним статусом. У 1992–1997 рр. загальна кількість тільки всеукраїнських і міжнародних громадських організацій зростає з 152 до 1006. Динаміку реєстрації громадських організацій протягом першої половини 90-х років ХХ ст. відображено на *рис. 1.1*.

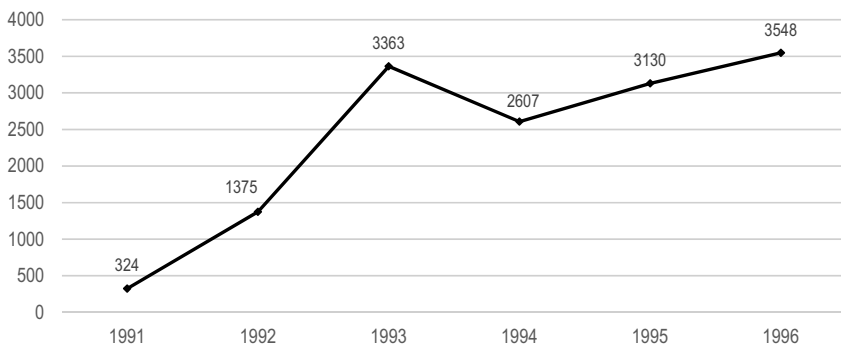


Рис. 1.1. Реєстрація громадських організацій з міжнародним, всеукраїнським та місцевим статусом (разом із місцевими осередками)

Джерело: складено авторами за²¹.

З часу ухвалення Конституції України 1996 р. й до подій, які отримали назву Революція Гідності, процес інституціоналізації громадянського суспільства в Україні характеризувався поступовим зростанням загальної кількості офіційно зареєстрованих громадських об'єднань різних напрямів. Водночас, про що свідчать дані *табл. 1.1*, напередодні Помаранчевої революції відбувся сплеск створення нових ІГС, набуття нових якостей громадської самоорганізації, що спричинило стрімке збільшення кількості різних типів громадських об'єднань: громадських організацій та їхніх різновидів, передусім благодійних організацій, професійних спілок, об'єднань професійної спрямованості,

²¹ Створено на підставі таблиці даних, запропонованої українським дослідником К. І. Левчуком. *Див.:* Левчук К. І. Цит. праця. С. 186.

асоціацій громадських об'єднань. Така саме тенденція спостерігалася й напередодні Революції Гідності: загальна кількість легалізованих (зареєстрованих) громадських організацій збільшилася майже у 32,5 раза, об'єднань професійної спрямованості – майже у 11,5 раза, асоціативних об'єднань громадян – майже в 7 разів. Під час проведення парламентських виборів 2002 р. і президентських виборів 2004 р. українське організоване суспільство почало створювати громадські коаліції.

Таблиця 1.1

**Динаміка розвитку громадських об'єднань в Україні
(2002–2013 рр.)²²**

Різновид громадського об'єднання	За даними місцевих органів юстиції ²³ , легалізовані об'єднання громадян			Показники ЄДРПОУ, позиція «Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання» ²⁴
	на 01.01. 2003 р.	на 01.01. 2005 р.	на 01.01. 2014 р.	
громадські організації	1714	2069	67155	77286
об'єднання професійної спрямованості	301	366	4183	позиція відсутня
профспілки та об'єднання профспілок	позиції відсутні		відповідно 5746 і 1133	29274
благодійні організації	позиції відсутні		1048225	14999
спілки об'єднань громадян	70	89	599	позиція відсутня

Джерело: Державна служба статистики.

²²У статистичних щорічниках Держслужби статистики України станом на 01.01.2003 р. і 01.01.2005 р. позиції «профспілка, об'єднання профспілок» не існувало. Натомість «громадські організації» склалися з низки різновидів громадських організацій, одним з яких був «об'єднання професійної спрямованості».

²³Статистичний щорічник України за 2002 рік / Держкомстат. Київ: Вид-во «Консультант», 2003. С. 28; Статистичний щорічник України за 2004 рік / Держкомстат. Київ: Вид-во «Консультант», 2005. С. 26; Статистичний щорічник України за 2013 рік / Державна служба статистики України. Київ: Вид-во «Консультант», 2014. С. 22.

²⁴Показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (ЄДРПОУ). URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁵За даними місцевих органів юстиції, на кінець 2013 р. зареєстровано 10482 благодійні організації, з яких 86 % становили благодійні фонди, 9 % – благодійні установи та 5 % – благодійні товариства. *Див.:* Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 році. Статистичний бюлетень. Київ: Держслужба статистики України, 2014. С. 7.

Аналізуючи дані *табл. 1.1.*, зазначимо, що у статистичному щорічнику Держкомстату України за 2013 рік подано також позиції: «об'єднання професійної спрямованості» (4183), «професійні спілки» (5746), «об'єднання профспілок» (1133); «спілки об'єднань громадян» (станом на 01.01.2014 р. позиція мала назву «громадські спілки») – 599.

Упродовж п'яти років (2009–2013 рр.) напередодні Революції Гідності відбувалося поступове й повільне збільшення кількості різних типів громадських об'єднань (*табл. 1.2*).

Таблиця 1.2

**Динаміка розвитку громадських об'єднань в Україні
напередодні Революції Гідності**

Різновид громадського об'єднання	01.01. 2010	01.01. 2011	01.01. 2012	01.01. 2013	01.01. 2014
політичні партії	17375	18942	19121	19222	19166
громадські організації	63899	67696	71767	74500	77286
профспілки	24649	26310	27834	28852	29724
благодійні організації	12267	12860	13475	14055	14999
релігійні організації	22343	23271	24126	24720	25475
об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ)	10329	11956	13872	15018	16213
органи самоорганізації населення (ОСН)	1152	1210	1306	1426	1503

Джерело: за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України.

Індекс сталості неурядових (громадських) організацій в Україні (NGO Sustainability) у 2010–2013 рр. становив 3,5; 3,5; 3,4 і 3,4; організаційна спроможність (Organizational Capacity) – 3,5; 3,5; 3,4 і 3,4 відповідно; показник «надання послуг» (Service Provision) – 3,3; 3,3; 3,3; 3,3; показник розвитку інфраструктури (Infrastructure) – 3,5; 3,4; 3,4 і 3,4²⁶. Для порівняння: показник NGO Sustainability у 2014–2019 рр. відповідно становив 3,3; 3,3; 3,3; 3,2; 3,3 і 3,2²⁷.

²⁶Кваша А. Розвиток громадянського суспільства в Україні та проблеми об'єктивності його дослідження. Ефективність державного управління : Зб. наук. праць. Львів: ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2015. Вип. 44. С. 92.

²⁷Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства. Україна, 2019 рік. URL: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Ind.pdf>; Індекс сталості ОГС-2019: Україна демонструє стале зростання. URL: <https://www.prostir.ua/?news=indeks-stalosti-ohs-2019-ukrajina-demonstruje-stale-zrostannya>

Довідково: У листопаді 2014 р. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) у межах дослідження Індексу сталості неурядових організацій (CSOSI) опублікувало звіт щодо стану розвитку громадянського суспільства в Україні за 2013 рік. Його було оцінено за шкалою від 1 до 7, де 1 засвідчує дуже високий рівень, а 7 означає найнижчий рівень розвитку; бали від 1 до 2 характеризують сталість розвитку громадянського суспільства, від 3 до 5 – розбудову сталості (Sustainability), 6 і 7 – зародження сталості.

На загальному тлі поступового кількісного збільшення різновидів громадських об'єднань до подій листопада 2013 р. – лютого 2014 р. суттєвих змін за спрямуванням та видами діяльності ІГС напередодні Євромайдану не відбулося, що засвідчують дані *табл.1.3*. Найпопулярнішими секторами діяльності українських громадських об'єднань, зокрема впродовж десяти років, що передували подіям листопада 2013 р. – лютого 2014 р., були діти і молодь, права людини, громадянська освіта та вирішення соціальних питань, а також захист інтересів членів громадських об'єднань та їх лобювання, проведення тренінгів та консультування, поширення інформації про діяльність громадських об'єднань²⁸.

Дані *табл. 1.4* створюють уявлення про динаміку розвитку молодіжних організацій напередодні Євромайдану та Революції Гідності. Додамо також, що у структурі центральних органів громадських організацій питома вага молодіжних організацій від загальної кількості громадських організацій, зареєстрованих місцевими органами юстиції у 2013 році, склала 8,1% (у 2010 р. цей показник становив 9,6%)²⁹.

Підсумовуючи динаміку розвитку організацій громадянського суспільства напередодні подій Євромайдану та Революції Гідності, вважаємо за необхідне зазначити, що збільшення різних за спрямуванням об'єднань громадян України мало й зворотний бік.

²⁸Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Громадянська активність як фактор і ресурс модернізації України : аналіт. доп. / А. В. Єрмолаєв, М. І. Ставнійчук, В. М. Яблонський. Київ: НІСД, 2013. С. 29–30.

²⁹Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 році. Статистичний бюлетень / Державна служба статистики України. К., 2014. С. 8; Громадські організації в Україні у 2010 році... Київ, 2011. С. 8.

Таблиця 1.3

**ІГС за спрямуванням та видами діяльності у 1996–2014 рр.,
станом на 1 січня вказаного року**

Різновид ІГС	1997*	2003**	2005**	2014***	2015***
організації/об'єднання ветеранів та інвалідів	14,6	–	–	4183	3557
оздоровчі та фізкультурно-спортивні об'єднання	14,1	220	263	11900	10728
організації професійної спрямованості	8,4	301	366	6726	6311
освітні, культурно-виховні товариства/ об'єднання	8,1	144	1170	4049	3861
науково-технічні товариства, творчі об'єднання	–	138	151	–	–
об'єднання національних та дружніх зв'язків	–	112	133	2290	
молодіжні об'єднання/організації	–	96	130	5450	4765
організації (товариства) охорони природи (екологічні)	–	–	–	–	1869

*У відсотках до загальної кількості громадських організацій, класифікованих Держкомстатом України за видами (напрямами) діяльності.

**Кількість легалізованих об'єднань громадян (за даними).

***Кількість громадських об'єднань, зареєстрованих й утворених у спосіб повідомлення відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання».
Джерело: місцеві органи юстиції, Державна служба статистики України.

Таблиця 1.4

**Кількість легалізованих об'єднань громадян у 2010–2013 рр.
разом із місцевими осередками, на кінець кожного року³⁰**

Громадські організації	2010	2011	2012	2013
громадські організації, загалом	77252	82707	87572	87240
у тому числі центральні органи громадських об'єднань з місцевим статусом	51960	56241	59935	67155
у тому числі молодіжні	7555	7935	8072	5450
з них студентські	423	436	427	322

Джерело: Державна служба статистики України.

³⁰ Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 році... Київ, 2014. С. 11–12; Громадські організації в Україні у 2012 році... Київ, 2013. С. 14; Громадські організації в Україні у 2011 році... Київ, 2012. Громадські організації в Україні у 2010 році... Київ, 2011. С. 14.

Так, аналітична доповідь про стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2013 р. засвідчує наявність значної кількості фіктивних організацій, що існували лише на папері³¹. Зокрема, це могли бути громадські об'єднання, створені від конкретний грантовий проект, які після його реалізації перетворювалися на «фантомні» утворення. Поширення набула практика заснування громадських організацій державними службовцями для реалізації корупційних схем або заснування низки ІГС зі схожими назвами з метою створення монополії в окремій сфері діяльності та обмеження можливості конкурентів щодо створення відповідних громадських організацій. Така негативна тенденція появи в українському суспільстві «фальшивих недержавних організацій» (за визначенням французького політолога М. Офферле) мала місце й до 2013 р., і триває дотепер. Зокрема, у 2010 р. про свою діяльність звітували 21677 центральних органів громадських організацій (ЦОГО) місцевим органам юстиції, але це становило 39,2 % від загальної кількості легалізованих ЦОГО. Інші ЦОГО не були знайдені за реєстраційними адресами, а додаткових відомостей про їх розташування отримано не було³².

1.2. Основні тенденції розвитку ОГС у 2014–2021 рр.

Після 2014 р. українські інститути громадянського суспільства зіткнулися з новими викликами та контекстними змінами діяльності. Окупація АР Крим і м. Севастополя та частин Донецької і Луганської областей, російська зовнішня агресія проти України активізували суспільні дії. Перші роки протидії агресії позначилися стрімким зростанням кількості громадян і громадських об'єднань, залучених до добровільної, благодійної та волонтерської діяльності, моніторингових, аналітичних практик. Соціологічні дослідження зафіксували активізацію громадських ініціатив безпекового спрямування, зокрема, український волонтерський рух у 2014 р. за масштабом поширення став безпрецедентним виявом громадської самоорганізації³³. Значний обсяг

³¹ Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. С. 13–14. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom_susp-bdf01.pdf

³² Громадські організації в Україні у 2010 році. *Стат. бюлетень*. Київ, 2001. С. 8.

³³ Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.]. К.: НІСД, 2015. С. 11–17.

роботи волонтерів становила допомога українським військовим і внутрішньо переміщеним особам – переселенцям з АР Крим, Донецької і Луганської областей (далі – ВПО). Проте дослідники не змогли визначити реальний кількісний склад учасників волонтерського руху через постійне його поповнення, небажання деяких волонтерів афішувати свою діяльність та напівлегальність частини волонтерських організацій³⁴.

Як зазначалося у попередніх доповідях НІСД про стан розвитку громадянського суспільства в Україні, відбулися суттєві зміни у спрямуванні та видах діяльності ІГС у постмайданний період, зумовлені зміною соціально-професійної структури українського суспільства. Значна кількість громадських організацій була зорієнтована на вирішення проблем і захист інтересів учасників бойових дій (ветеранів АТО/ООС), ВПО, мешканців населених пунктів на лінії зіткнення. За даними Міністерства юстиції України, мережа громадських об'єднань, зокрема асоціативного типу, які у своїй назві мали абревіатуру «АТО» чи «учасники/ветерани бойових дій», на початку 2018 р. об'єднала понад 500 громадських об'єднань³⁵. Розширення спектра громадських ініціатив та мереж в умовах російської збройної агресії проти України зумовлено появою нових соціальних груп – учасників і ветеранів АТО/ООС, ВПО та інших категорій населення, що постраждали від бойових дій на Донеччині та Луганщині. Поява зазначених вище соціальних груп спричинила не лише збільшення кількості орієнтованих на захист та вирішення їх нагальних проблем офіційно зареєстрованих громадських організацій, а й поширення неінституціоналізованих практик громадської самоорганізації та громадських ініціатив відповідного спрямування.

Діяльність зазначених ІГС було широко підтримано з боку міжнародних організацій. За твердженням дослідників, міжнародна фінансова підтримка стала важливою причиною збільшення кількості ІГС і мереж, що реалізують проекти і програми надання допомоги ВПО, проведення адвокаційних кампаній тощо³⁶.

Загалом, динаміка розвитку організацій громадянського суспільства після подій Революції Гідності, що базується на даних ЄДРПОУ

³⁴ Там само. С. 11–13.

³⁵ Громадянське суспільство України: сучасні практики та виклики розвитку: аналіт. доп. / В. М. Яблонський, Т. В. Андриченко, І. Е. Бекешкіна [та ін.]. Київ: НІСД, 2018. С. 40.

³⁶ Розвиток громадянського суспільства... С. 11–13.

Державної служби статистики України, засвідчує тенденцію до зменшення кількості зареєстрованих в Україні громадських організацій після 2014 р. Якщо станом на 01.01.2014 р. було зареєстровано 77286 громадських об'єднань, то на 01.02.2015 р. – 64526 (табл. 5).

З 1 березня 2015 р. до 1 квітня 2017 р. мав місце повільний процес збільшення кількості громадських організацій в Україні. У результаті кількість громадських організацій, внесених до ЄДРПОУ Держслужби статистики України як суб'єкти економіки за організаційними формами, «відновилася» до показників 2014 р.: станом на 01.03.2015 р. – 65050; станом на 01.04.2017 р. – 77252; станом на 01.05.2017 р. – 77618.

Тенденцію до поступового й повільного збільшення у подальші роки різних типів громадських об'єднань засвідчують дані табл. 1.5.

Таблиця 1.5

**Динаміка розвитку громадських об'єднань в Україні
після подій Революції Гідності***

Різновид громадського об'єднання	01.02. 2015	01.01. 2016	01.01. 2017	01.01. 2018	01.01. 2019	01.01. 2020	01.01. 2021	01.06. 2021
громадські організації	64526	70321	75988	80461	84608	88882	92470	94353
профспілки й об'єднання профспілок	25853	26321	27070	27601	28026	28486	28713	28849
благодійні організації	13579	15384	16837	17726	18433	19112	19812	20144
релігійні організації	24957	23261	24072	25233	26075	26437	26651	26758
ОСББ	15719	17109	26080	27999	29916	32700	35353	36223
ОСН	1358	1415	1497	1552	1572	1614	1649	1678
громадська спілка	526	753	990	1254**	1455	1718	1875	1962

*Кількість юридичних осіб за організаційно-правовими формами господарювання; без урахування територій тимчасово окупованих районів Донецької і Луганської областей, анексованої АР Крим та міста Севастополя.

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

Джерело: дані ЄДРПОУ Державної служби статистики України.

Порівнюючи кількісні показники того чи іншого різновиду громадських об'єднань упродовж 2014 р. – першої половини 2021 р., вка-

заних у табл. 1.5, варто зазначити, що кількість громадських організацій як суб'єктів економіки наразі збільшилася з початку 2015 р. майже на 30 тис. одиниць (на 46 %, станом на 01.06.2021 р.), ОСББ та ОСН – на 23 %, тоді як загальна кількість творчих спілок (інших професійних організацій) за цей період збільшилася – на 19 %; профспілок та об'єднань профспілок – на 11 %, релігійних організацій – на 7 %, політичних партій – на 5 %.

Специфіку розвитку ОГС у постмайданний період наочно характеризує поширення різних об'єднувачих форматів і практик громадської самоорганізації, створення коаліцій ОГС, зокрема адвокаційних, як механізму взаємодії ОГС з органами влади. Метою створення такого механізму є вираження та просування інтересів різних соціально-економічних груп населення, доручення до розроблення державно-управлінських рішень суспільного значення. Маємо також констатувати збільшення з кожним роком кількості громадських об'єднань асоціативного типу, зокрема громадських спілок (збільшення з 526 одиниць станом на 01.02.2015 р. до 1962 одиниць станом на 01.06.2021 р.) (див. табл. 1.5).

Активного розвитку з початку 2015 р. набули процеси утворення благодійних організацій (збільшення на 48 % станом на 01.06.2021 р.)³⁷. Звіт міжнародної Організації економічного співпраці та розвитку (OECD) наводить порівняльні дані кількості благодійних організацій та чисельності населення. Наприклад, у Франції на 66,9 млн населення припадає 4,2 тис. благодійних організацій, в Італії на 60,4 млн населення – 98,2 тис. В Україні на 41,7 млн населення припадає аж 202,6 тис. благодійних організацій. Отже, як зазначає О. Макеєва, кількість благодійних організацій в Україні вище за кількість таких ОГС у Франції, Італії, Канаді, Аргентині, Австралії та інших країнах; більше, ніж в Україні, благодійних організацій існує лише в Німеччині, де на 82,9 млн населення припадає 600 тис. благодійних організацій. На думку експертів Українського благодій-

³⁷ Основні тенденції розвитку благодійності, особливості діяльності благодійних організацій за сучасної доби ґрунтовно проаналізовано в аналітичних матеріалах, підготовлених Надією Пелівановою (Розвиток благодійності в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gromadyanske-suspilstvo/rozvitok-blagodiynosti-v-ukraini>; Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році: мат. щоріч. доп. / за заг. ред. Ю. Тищенко, Ю. Каплан. Київ : НІСД, 2021. С. 35–39).

ного фонду, більшість благодійних організацій існують «на папері», а весь благодійний бюджет складають 500–1000 організацій. За регіонами найбільше благодійних організацій і фондів розташовано в Києві (36 %), найменше – на сході України (7 %) ³⁸. Аналогічної думки дотримуються й інші українські дослідники: «на сьогодні в Україні досить низький рівень довіри до благодійності, лише 20 % населення України здійснюють благодійну діяльність, та реально функціонують тільки декілька сотень благодійних установ...» ³⁹.

Пандемія коронавірусу COVID-19 активізувала діяльність громадських і благодійних організацій, волонтерського руху. За низки обставин активність цього руху, як і благодійних організацій та фондів почала знижуватися у 2016–2017 рр. Водночас, за оптимістичним прогнозом аналітиків Центру Разумкова, потреба в діяльності волонтерських організацій найближчим часом не зникне, адже багато з них опікуються розв’язанням тих проблем, де державна влада не була ефективною: забезпечення необхідним обладнанням лікарень, соціальна підтримка різних суспільних груп.

Підсумовуючи аналіз інституалізації громадянського суспільства, зокрема створення ОГС, можна підтвердити актуальний висновок про те, що «у сучасних реаліях українські громадські організації спромоглися створити нову динаміку політичних процесів, за якої ініціативи, що виходять із недержавних та неолігархічних джерел і реалізуються з користю для всієї спільноти, укріплюють сталість суспільства в цілому» ⁴⁰.

На загальному тлі помітного поширення та кількісного зростання ОГС останніми роками проведений аналіз різновидів громадських організацій, які об’єднують представників різних об’єктів соціальної дії, свідчить про те, що діяльність громадських організацій відповідно до їхнього типового статусу спрямована на задоволення потреб

³⁸ Діяльність українських благодійних організацій / CORESTONE GROUP TA GFK UKRAINE на замовлення Фонду родини Загорій. URL: https://zagoriy.foundation/wp-content/uploads/2019/11/charity_funds_report.pdf

³⁹ Завидняк І. О. Благодійні організації в Україні: адміністративно-правовий статус та шляхи його реформування : монографія / І. О. Завидняк, П. В. Цимбал, Л. В. Омельчук. Ірпінь: Університет ДФС України, 2019. С. 26.

⁴⁰ Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, І. Е. Бекешкіна, М. М. Гелетій [та ін.]. Київ: НІСД, 2020. С. 6.

та інтересів членів цих організацій: культурних, економічних, вікових, гендерних, регіональних, релігійних, професійних, соціальних тощо. Інститути громадянського суспільства працюють нині у соціальній, культурній і комунікативній сферах, за напрямками правозахисту, аналізу політики, активно залучені до процесів децентралізації. Отже, не можна погодитися з висновком окремих науковців про «неспроможність [ІГС – *ред.*] впливати на ситуацію як у регіоні, так і в державі в цілому», а також про те, що «збільшення громадських організацій в державі не виправдовує себе»⁴¹.

Загроза здоров'ю українській нації унаслідок пандемії спричинила активізацію волонтерського руху та діяльності благодійних організацій і фондів. За результатами онлайн-опитування «Оцінка спроможності ОГС в умовах COVID-19», проведеного громадською спілкою «Коаліція «Реанімаційний Пакет Реформ» і презентованого 12 травня 2020 р., абсолютна більшість громадських організацій в Україні продовжували працювати в умовах пандемії коронавірусної інфекції⁴².

Відсутність відкритого доступу до інформації про всі офіційно зареєстровані громадські об'єднання на офіційному сайті Міністерства юстиції України, втрата чинності з 1 січня 2016 р. Наказом Державної служби статистики України від 30 жовтня 2013 року № 330 «Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 1-ПГО COVID-19 (річна) «Звіт про зареєстровані громадські об'єднання, професійні спілки, політичні партії та благодійні організації» не дають змоги в повному обсязі дослідити загальну структуру самоорганізації громадян у формі громадських організацій за видами й напрямками їхньої діяльності на всеукраїнському та регіональному (місцевому) рівнях.

Водночас можна погодитися з думкою українських дослідників про те, що якісна структура громадських організацій незалежно від їх наявності в українських містах різних регіонів багато в чому схо-

⁴¹Малоіван І. Ф. Вплив громадянського суспільства на політичний процес України. URL: <http://surl.li/anwyk>

⁴²Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році : мат. Щорічн. доп. / О. Корнієвський, Д. Сидоренко, Н. Пеліванова [та ін.]; за заг ред. Ю. Тищенко, Ю. Каплан. Київ: НІСД, 2021. С. 8, 16.

жа: майже на 70% це об'єднання соціального захисту (наприклад, організації інвалідів, ветеранів), що спираються на категорії населення, які перебувають під опікою держави⁴³.

⁴³Матвійчук А. В. Громадянське суспільство в сучасній Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Політологічний вісник*. Київ: ІНТАС, 2012. Вип. 67. С. 284.

Розділ 2. Нормативно-правові засади розвитку громадянського суспільства: актуальні проблеми та завдання

2.1. Основні етапи еволюції правового середовища для громадянського суспільства за роки незалежності України

З проголошенням державної незалежності України в 1991 р. політико-правові умови існування й розвитку громадянського суспільства зазнали суттєвих змін. Упродовж 1991–2004 рр. було закладено законодавчу легітиміацію основ діяльності громадянських організацій в Україні: ухвалено базові для функціонування ІГС закони, а саме: «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійну діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про органи самоорганізації населення», «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Помаранчева революція 2004–2005 рр. була важливим етапом становлення громадянського суспільства в різних його виявах, у т. ч. формування соціального капіталу та горизонтальних неформальних мереж, практик солідарності та мобілізації⁴⁴.

Зростання ролі ІГС як суб'єкта суспільних змін вплинуло на характер державної політики, що стосувалася громадянського суспільства. Подальший розвиток законодавства в цій сфері відбувався в напрямках спрощення процедур реєстрації ІГС, створення необхідних правових умов для розвитку благодійництва, інститутів представництва та захисту інтересів територіальних громад.

⁴⁴ Соціологічні виміри громадянського суспільства в Україні / за наук. ред. О. Резніка. Київ : Ін-т соціології НАН України, 2019. 288 с. URL: <https://i-soc.com.ua/assets/files/book/reznik.o.s/sociological-dimensions-of-civil-society-in-ukraine.pdf>

Удосконаленню правового забезпечення діяльності ІГС у період з 2005 до 2013 рр. сприяли закони «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про волонтерську діяльність», а також спрощення реєстрації, скасування територіальних статутів благодійних організацій, запровадження порядку проведення конкурсів державного фінансування громадських об'єднань. Крім законодавчих змін, спрямованих на активізацію діяльності ІГС, одним із пріоритетів реформування нормативно-правової бази громадянського суспільства цього періоду стає забезпечення з боку держави інструментів впливу громадських організацій на реалізацію публічної політики. Так, у 2007 р. уряд України спільно з ІГС уперше ухвалив документ про взаємодію, у якому чітко визначив основні напрями вдосконалення законодавства з питань їх діяльності⁴⁵.

З часом урядовими нормативно-правовими актами запроваджено громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. Деталізовано порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування й реалізації державної політики, зокрема розширено перелік питань, обов'язкових для проведення консультацій з громадськістю. Закон «Про доступ до публічної інформації», який мав забезпечити прозорість і відкритість органів державної влади й місцевого самоврядування щодо розпоряджання публічними ресурсами, створив механізми для реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. У Законі України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. закріплювалися права громадського об'єднання зі статусом юридичної особи на здійснення підприємницької діяльності.

За результатами вимірювання індексу сприятливого середовища для організацій громадянського суспільства, які проводив Міжнародний альянс CIVICUS незадовго до Революції Гідності, Україна посіла 46-те місце – найвище серед країн СНД⁴⁶. Водночас це нижчі показники, ніж у країн Балтії або країн Східної Європи – чле-

⁴⁵ Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 р. № 1035-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80#Text>

⁴⁶ Україна посіла 46 місце в індексі сприятливого середовища для громадянського суспільства / ГУРТ. URL: <https://gurt.org.ua/news/recent/19548/>

нів ЄС. Наприклад, Польща в цьому рейтингу посіла 29-те місце. Тобто ці дослідження свідчать про те, що в Україні, на противагу іншим колишнім радянським республікам, завдяки ухваленню законів та нормативно-правових актів влада й уряд намагалися створити сприятливі умови для підвищення рівня розвитку громадянського суспільства. Так, за рейтингом Global Right to Information Rating, Закон України «Про доступ до публічної інформації» тривалий час був у десятці найкращих подібних законів світу⁴⁷. Значущим для поліпшення політико-правового середовища був уведений в дію 1 січня 2013 р. згаданий вище новий базовий Закон України «Про громадські об'єднання», який Верховна Рада України ухвалила після тривалого експертного опрацювання та широкого громадського обговорення. Розробники цього документа спиралися на основні європейські стандарти щодо законодавчого регулювання діяльності неурядових організацій та кращі європейські практики.

Проте формальний підхід до виконання багатьох законодавчих норм призвів до того, що громадськість не сприйняла їх як вияв щирого прагнення органів державної влади до розвитку партнерства з громадянським суспільством. Категоричне небажання йти на компроміс із громадянським суспільством влада продемонструвала під час Євромайдану в 2013–2014 рр., зокрема й схвалюючи відповідні законодавчі акти. Наприклад, ухвалений Верховною Радою України Закон «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян» від 16 січня 2014 р. спричинив іще більше загострення суспільно-політичної кризи. Пропоновані в ньому законодавчі новації відчутно обмежували можливості громадян реалізувати конституційні права і свободи: свободу слова, права на мирні зібрання, об'єднання, свободу пересування, нівелювали принцип рівності всіх громадян перед законом. Пізніше, 28 січня 2014 р., Верховна Рада України своїм рішенням внесла зміни до Податкового кодексу України (ПКУ), унаслідок чого було звужено перелік установ та організацій, що не є платниками податку на прибуток (це стосувалося об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ),

⁴⁷ 10-річчя Закону «Про доступ до публічної інформації»: це був прорив, але зараз потрібно йти далі. *Доступ до правди*. 2021. 13 січ. URL: <https://dostup.pravda.com.ua/news/publications/10-richchia-zakonu-pro-dostup-do-publichnoi-informatsii-tse-buv-proryv-ale-zaraz-potribno-ity-dali>

творчих спілок, кредитних спілок, об'єднань юридичних осіб для здійснення представницьких функцій)⁴⁸.

Після завершення Революції Гідності пріоритетним у виконанні вимог її учасників стало підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – УА). Європейський парламент синхронно з Верховною Радою України ратифікував УА 16 вересня 2014 р. Важливими напрямками реалізації завдань УА та імплементації її положень стало безпосереднє співробітництво між ІГС України та ЄС, участь незалежних громадських експертів та їх об'єднань у діяльності двосторонніх органів, утворених для інституціонального забезпечення дієвості УА, подальше наближення вітчизняного законодавства (як загалом, так і щодо громадянського суспільства зокрема) до відповідних європейських стандартів. Низка положень УА передбачала залучення ОГС до конкретних напрямів секторального співробітництва⁴⁹.

До основних здобутків щодо вдосконалення правового регулювання діяльності ОГС після 2014 р. варто зарахувати зміни, які сприяли зміцненню фінансової стабільності цих організацій. З 2015 р. у ПКУ застосовується підхід до оподаткування неприбуткових установ та організацій, відповідно до якого вони або вважалися платниками податку на прибуток на загальних підставах або взагалі звільнялися від нього. Згідно із Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування деяких неприбуткових організацій» від 18 березня 2015 р. № 1892 статус неприбуткових організацій знову набули ОСББ, асоціації власників житлових будинків і житлово-будівельні кооперативи. Закон забезпечив можливості, зокрема, для акумулювання та використання ОСББ коштів на проведення енергоефективних заходів, ремонтних робіт, благоустрою⁵⁰.

⁴⁸ Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2014. 78 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2014-04/grom_susp-bdf01.pdf

⁴⁹ Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ: НІСД, 2015. 60 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2015-11/Korniyevskiy_12_11-58701.pdf

⁵⁰ Щодо оподаткування неприбуткових установ та організацій / Державна фіскальна служба України. URL: <http://lv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-228975.html>

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 05 березня 2015 р. № 246-VIII скасовано низку бюрократичних обмежень, що уможливило оперативно надавати волонтерську допомогу військовослужбовцям у зоні проведення антитерористичної операції (АТО), пораненим, сім'ям загиблих, біженцям, внутрішньо переміщеним особам (ВПО), людям з інвалідністю та особам похилого віку, іншим категоріям громадян, які потребували соціальної підтримки; уточнено терміни «волонтерська діяльність» та «волонтер».

У Законі йшлося про те, що організації та установи, які залучають до своєї діяльності волонтерів, мають право провадити таку діяльність з укладенням відповідного договору з волонтером про її здійснення або без нього; уточнено права та обов'язки волонтерів та організацій і установ, які залучають до своєї діяльності волонтерів; ураховано особливості відшкодування витрат, пов'язаних із наданням волонтерської допомоги⁵¹.

Після ухвалення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки заходи з удосконалення правового забезпечення діяльності ІГС стали основним завданням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Запровадження системи онлайн-реєстрації громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, суттєве покращення конкурсних процедур державної фінансової підтримки ІГС та стимулювання благодійництва – значущі здобутки реалізації цього напрямку Національної стратегії⁵².

Також вагомими вважаємо зміни в законодавстві про проведення конкурсів для ІГС. Так, у березні 2016 р. було затверджено нову редакцію Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка. Згідно з новим Порядком представники громадськості могли бра-

⁵¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності : Закон України від 05.03.2015 р. № 246-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-19#Text>

⁵² Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

ти участь у складі конкурсних комісій, набували право подавати заявки про участь у конкурсах проектів як до загальноукраїнських, так і місцевих організацій. У 2018 р. до урядової постанови № 1049 внесено низку позитивних змін. Найбільш важливі серед них: поширення дії цього документа на всеукраїнські громадські організації ветеранів; зменшення обов'язкового внеску учасника конкурсу у співфінансування програми (проекту, заходу) з 25 до 15 %; спрощення процедури подання заявок для участі в конкурсі. Крім того, громадські організації ветеранів, громадські організації осіб з інвалідністю, молодіжні громадські організації та інші громадські об'єднання отримали можливість для забезпечення своєї діяльності одержувати фінансову підтримку з місцевих бюджетів.

Своєю Постановою «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів» Кабінет Міністрів України вперше дозволив конкурсну підтримку проектів організацій ветеранів з державного бюджету (до цього лише обмежене коло організацій ветеранів із всеукраїнським статусом могли отримувати фінансування з державного бюджету без проведення конкурсу). Також було внесено зміни до Бюджетного кодексу України, завдяки яким місцеві організації ветеранів змогли отримувати державне фінансування. У 2020 р. уряд України вдосконалив механізм надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю за рахунок коштів державного бюджету. Урядова Постанова «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю» мала на меті забезпечити рівні можливості фінансової підтримки з державного та місцевих бюджетів на конкурсній основі для всіх громадських організацій осіб з інвалідністю⁵³.

Важливою подією для практичного впровадження електронних конкурсних процедур стало прийняття в серпні 2021 р. необхідних змін до Порядку проведення конкурсу з визначення розроблених інститутами громадянського суспільства програм (проектів, заходів), для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, за-

⁵³ Ключові виклики для розвитку громадянського суспільства, 2020. Стан розвитку громадянського суспільства в Україні у 2020 році : матер. щоріч. доп. / [Корнієвський О., Сидоренко Д., Пеліванова Н. та ін.] ; за заг. ред. Ю. Тищенко, Ю. Капльан. Київ : НІСД, 2021. 116 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-03/kv_niss.pdf

твердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049. Так, тимчасовим держателем Платформи «Взаємодія» було визначено Міністерство цифрової трансформації, а її технічним адміністратором – Державне підприємство «Дія», що належить до сфери управління Мінцифри⁵⁴.

Позитивних змін зазнало законодавство, що стосувалося юридичних та фізичних осіб, які надають благодійну допомогу.

У жовтні 2016 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень» (№ 1664-VIII), згідно з яким скасовується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування для послуг з відправлення благодійних текстових повідомлень.

Закон визначає, що операції оператора телекомунікацій із перерахування коштів на добродійну діяльність за текстовими повідомленнями не вважаються фінансовими.

Таким чином, було уведено в обіг поняття «благодійне телекомунікаційне повідомлення», а також запроваджено збір благодійних пожертв операторами телекомунікацій серед абонентів виключно за наявності згоди оператора та укладення ним договору з обраною не-прибутковою організацією⁵⁵.

Крім того, українські законодавці 6 жовтня 2016 р. ухвалили Закон України «Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень» (№ 1665-VIII), яким увільнили благодійні телекомунікаційні повідомлення від податків⁵⁶.

Початком нового етапу створення позитивного правового середовища для ІГС вважаємо ухвалення 27 вересня 2021 року Президентом

⁵⁴ Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1049 : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2021 р. № 802. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-2021-%D0%BF#n2>

⁵⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень : Закон України від 06.10.2016 р. № 1664-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1664-19#Text>

⁵⁶ Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для впровадження благодійних телекомунікаційних повідомлень : Закон України від 06.10.2016 р. № 1665-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1665-19#Text>

України Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки⁵⁷.

Під час процесу підготовки проекту Стратегії Секретаріатом Кабінету Міністрів України було забезпечено доволі високий рівень прозорості та інклюзивності. Так, більшість завдань, пріоритетів та очікуваних результатів базувалися на пропозиціях Карти правових реформ для громадянського суспільства – аналітичного полісі-документу, співавторами якого були 150 представників організацій громадянського суспільства з різних регіонів України.

Новий документ державної політики, крім актуальних проблем розвитку громадянського суспільства, які не вдалося вирішити за період дії попередньої Національної стратегії, таких як урегулювання питань інституційної підтримки ІГС, удосконалення правового забезпечення волонтерської діяльності та розвитку соціального підприємництва, враховує також нові виклики. Зокрема, одним із завдань нової Національної стратегії є створення механізмів для обміну інформацією та обговорення проблемних питань, пов'язаних із безпекою діяльності представників інститутів громадянського суспільства. Станом на жовтень 2021 року органами виконавчої влади здійснюється підготовка та громадське обговорення пропозицій до проекту першого плану заходів на виконання документа⁵⁸.

2.2. Законодавчі проблеми щодо реєстрації та припинення діяльності громадських об'єднань

Незважаючи на те, що спрощення процедур створення та ліквідації ОГС є стратегічним завданням державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства з 2007 р., вирішення проблем правового регулювання в цій сфері залишається актуальним і станом на 2021 р.

⁵⁷ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки : Указ Президента України від 27.09.2021 р. №487/2021 URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>

⁵⁸ Онлайн-обговорення першого плану заходів для Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства. URL: <https://www.facebook.com/event/s/1209954752829095?ref=newsfeed>

Узагальнюючи результати моніторингу питань державної реєстрації та припинення діяльності громадських об'єднань⁵⁹, можна виокремити такі основні проблеми:

- процедура припинення ОГС ускладнена через відсутність законодавчо закріпленого спрощеного порядку ліквідації для юридичних осіб, які не здійснювали активної фінансово-господарської діяльності або не провадять її тривалий час, а саме: не мають рахунків у банківських установах або руху коштів на таких рахунках, не мають найманих працівників у штаті тощо;
- громадські об'єднання зі статусом юридичної особи не мають можливості здійснювати діяльність на підставі модельного статуту. Зокрема, означена законодавча вада на практиці призводить до відмов у вчиненні реєстраційних дій через недотримання вимог ст. 11 Закону України «Про громадські об'єднання» під час складання Статуту об'єднання щодо обов'язкової наявності у Статуті положень про: а) періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, зокрема у спосіб використання засобів зв'язку; б) порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками); в) порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг;
- статус засновників громадського об'єднання після його державної реєстрації залишається невизначеним. Законом України «Про громадські об'єднання» передбачається, що засновники втрачають свої повноваження після державної реєстрації створення такого об'єднання. Водночас інформація про таких засновників залишається у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) без визначеної процедури внесення змін щодо виключення особи засновника з ЄДР;
- перелік підстав для продовження на термін до 15 робочих днів строків розгляду документів, поданих для державної реєстрації громадського об'єднання, відсутній. Такий варіант викладення

⁵⁹ Лапін Олег. Практика і законодавчі проблеми у сфері реєстрації громадських об'єднань у 2018–2019 рр. Київ, 2020. 22 с. URL: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/AnalizCSO.pdf>

законодавчої норми залишає суб'єктам реєстрації простір для зловживань;

- законодавчі норми щодо подальшої діяльності місцевих осередків всеукраїнських (міжнародних) громадських організацій, що діяли зі статусом юридичної особи на день уведення в дію Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р., який набрав чинності 1 січня 2013 р., неузгоджені. Наприклад, у ст. 95 Цивільного кодексу України передбачено можливість створення відокремлених підрозділів юридичної особи лише без статусу юридичної особи, у формі філії чи представництва. Тож діяльність осередків громадських об'єднань зі статусом юридичної особи суперечить відповідній нормі цього кодексу;
- недоцільним є підтвердження всеукраїнського статусу для громадського об'єднання, яке має відокремлені підрозділи в більшості адміністративно-територіальних одиниць, через доступність цієї інформації у ЄДР;
- недостатнім є коло суб'єктів державної реєстрації громадських об'єднань. Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» для громадських об'єднань суб'єктами державної реєстрації є територіальні органи Міністерства юстиції України. Надмірне навантаження на ці територіальні органи значно обмежує доступ громадян до послуги з реєстрації громадських об'єднань;
- недоцільним є встановлення для громадських об'єднань обов'язкового адміністративного збору за реєстрацію змін до інформації про здійснення зв'язку з юридичною особою;
- регламентація організаційно-правових форм громадських об'єднань є недосконалою. Так, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка, але вони відрізняються лише суб'єктним складом засновників і членів. Зокрема, засновниками та членами громадської організації можуть стати лише фізичні особи, засновниками громадської спілки – юридичні особи приватного права, а членами спілки можуть бути і юридичні, і фізичні особи. Інших відмінностей у правах та обов'язках цих видів гро-

мадських об'єднань немає. У законодавстві відсутні норми про особливості створення та діяльності неурядових аналітичних центрів, які вже давно є повноправними активними учасниками публічної політики.

Варто звернути увагу на подані останнім часом законотворчі ініціативи, спрямовані на вирішення деяких із зазначених проблем, що стосуються державної реєстрації громадських об'єднань. Так, Міністерство юстиції України запропонувало проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій», у якому пропонує вирішення низки питань, а саме: щодо встановлення єдиної організаційно-правової форми для громадських організацій; детального врегулювання процедури проведення засідань вищого керівного органу громадської організації та документального оформлення прийнятих ним рішень; запровадження можливості здійснення громадською організацією своєї діяльності на підставі модельного статуту; скасування процедури підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання; законодавчого врегулювання правового статусу місцевих осередків громадських організацій зі статусом юридичної особи; спрощення процедури проведення реєстрації громадських організацій шляхом передачі відповідних функцій від територіальних органів Міністерства юстиції до виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, нотаріусів та скорочення строку для проведення державної реєстрації⁶⁰.

Зауважимо, що більшість із запропонованих Мін'юстом новацій уже передбачались у законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації всеукраїнських громадських об'єднань» від 7 грудня

⁶⁰ Повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації громадських організацій» / Міністерство юстиції України. 2021. 10 черв. URL: <https://minjust.gov.ua/m/10062021-povidomlennya-pro-provedennya-elektronnih-konsultatsiy-z-gromadskisty-uchodiv-proektu-zakonu-ukraini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakonodavchih-aktiv-ukraini-schodo-unormuvannya-diyalnosti-ta-derjavnoi-reestratsii-gromadskih-organizatsiy>

2017 р., реєстр. № 7372 (був знятий з розгляду 29 серпня 2019 р.), розробленому експертами Проекту USAID «Громадяни в дії»⁶¹. Зокрема, у ньому йшлося про скорочення термінів реєстрації громадської організації до однієї доби; створення можливості зареєструвати громадську організацію, використовуючи модельний статут; спрощення структури відокремлених підрозділів всеукраїнських громадських організацій; вилучення такої організаційно-правової форми, як-от «громадська спілка».

2.3. Законодавчі проблеми щодо правового забезпечення волонтерської діяльності та благодійництва

Аналіз підсумків реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства за 2016 – 2020 рік свідчить про те, що частину завдань за вказаним стратегічним напрямом не було виконано.

Зокрема, опрацювання питання щодо участі України у Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу не знайшло відображення у жодному з планів заходів⁶², а Європейську конвенцію про сприяння транснаціональній довгостроковій добровільній службі молоді (ETS No. 175), ухвалену в 2000 р. на рівні Ради Європи, так і не було ратифіковано.

Актуальними проблемами національного законодавства у сфері волонтерського руху й благодійництва, які потребують вирішення, є такі:

- недостатня ефективність юридичних механізмів захисту від шахрайства й інших зловживань у сфері благодійництва та волонтерської діяльності. Ще 2016 р. МВС та Національна поліція опрацювали питання внесення змін до законодавчих актів щодо визначення змісту злочину в разі здійснення шахрайських дій під час провадження благодійної діяльності та визнали недоцільним

⁶¹ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо унормування діяльності та державної реєстрації всеукраїнських громадських об'єднань від 07.12.2017 р. № 7372. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63100

⁶² Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

доповнювати Кримінальний кодекс України спеціальними нормами⁶³. За інформацією Департаменту кіберполіції Національної поліції, загалом упродовж 2015–2020 рр. до поліції надійшло понад 120 тис. електронних звернень, проте статистичні дані про кількість звернень громадян стосовно шахрайства у сфері благодійності окремо не фіксуються⁶⁴;

- суперечності між положеннями Закону України «Про волонтерську діяльність» та ПКУ щодо оподаткування доходів, пов'язаних із провадженням волонтерської діяльності. Відповідно до абзацу 2 частини 2 ст. 11 цього Закону відшкодування витрат, визначених частиною 1 ст. 11, не є доходом волонтера та не може бути базою для оподаткування ПДФО та єдиним соціальним внеском. Проте ПКУ не враховує положення Закону України «Про волонтерську діяльність» і вважає компенсації витрат (вартості проїзду, харчування, проживання та участі в заходах ОГС) на волонтерську діяльність додатковим благом волонтера, яке повинне оподатковуватися;
- відсутність нормативного визначення терміна «волонтерська діяльність онлайн». В умовах діджиталізації волонтери за допомогою онлайн-ресурсів мережі Інтернет можуть дистанційно співпрацювати з ініціативами з усього світу, залучати, зокрема, певні групи немобільних та маломобільних громадян (осіб з інвалідністю, які мають проблеми з пересуванням; людей похилого віку; осіб, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною; осіб, які не мають коштів/можливостей на вільне пересування, та ін.);
- невирішеність питань стосовно правового забезпечення участі дітей та молоді у волонтерській діяльності, формування культури волонтерської діяльності у здобувачів освіти, залучення

⁶³Звіти про виконання планів заходів з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva/nacionalna-strategiya-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki/zviti-pro-vikonannya-planiv-zahodiv-z-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-spriyannya-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-na-2016-2020-roki>

⁶⁴ Як доброю не годувати шахраїв: що слід знати про благодійність, перш ніж витягти гаманець. URL: <https://life.liga.net/istoriyi/article/kak-svoey-dobrotoy-ne-kormit-moshennikov-chto-sleduet-znat-o-blagotvoritelnosti>

волонтерів до роботи з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- оподаткування податком на додану вартість (ПДВ) соціально значущих товарів і послуг. ПКУ встановлює єдину ставку оподаткування товарів і послуг ПДВ у розмірі 20 % (для ліків – 7 %). За таких умов у структурі витрат людей з невеликим доходом частка доходу, що вилучається через сплату ПДВ, є вищою, ніж у витратах заможніших. ПКУ не передбачає звільнення від сплати ПДВ операцій з надання соціальних послуг, визначених у Класифікаторі соціальних послуг та в Законі України «Про соціальні послуги», що надаються відповідно до державних стандартів. Пункт 197.1.7. ст. 197 ПКУ передбачає звільнення від ПДВ лише для окремих видів соціальних послуг без урахування державних стандартів, що порушує умови рівності для надавачів інших видів соціальних послуг⁶⁵.

Неоднозначним у контексті розвитку волонтерства є проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності» від 18 грудня 2020 р., зареєстрований за № 4521. Зокрема, експерти провідних громадських організацій зауважили, що деякі законодавчі ініціативи не відповідають міжнародній практиці та створюють дискримінаційні умови для іноземців та осіб без громадянства, які провадять волонтерську діяльність на території України. По-перше, пропонується змінити процедуру залучення іноземних волонтерів, запровадивши дозвільний принцип залучення волонтерів іноземців та/або осіб без громадянства. По-друге, необхідність проводити перевірку громадської організації перед наданням дозволу на залучення волонтерів стосується тільки випадку іноземців чи осіб без громадянства, які провадять волонтерську діяльність на території України. По-третє, передбачається, що до переліку організацій, які можуть залучати як волонтерів іноземців та/або осіб без громадянства, належать виключно неприбуткові організації.

Недостатня відкритість процесу розробки документа спричинила негативну реакцію з боку ОГС. Наприклад, у Центрі прав людини ZMINA зазначили, що законопроект № 4521 не обговорювався і

⁶⁵ Карта правових реформ для громадянського суспільства. URL: <https://docs.google.com/document/d/1PKfk4ynyxzkzyAgCpvluer1BFgr0xbDEH35lzfZawBk/edit>

не надсилався на погодження до жодної організації, яка залучає до своєї роботи волонтерів, а особливо іноземців. Це безсумнівно є порушенням більшості рекомендацій, наданих в різні часи міжнародними організаціями стосовно розробки правових засад регулювання діяльності волонтерів⁶⁶.

⁶⁶ Аналіз проекту Закону про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності, зареєстрованого за № 4521 від 18.12.2020 р. щодо його відповідності міжнародним стандартам в сфері прав людини : підготувала Олена Виноградова / Центр прав людини ZMINA. Київ, 2021. 7 с. URL: <https://zmina.ua/content/uploads/sites/2/2021/06/analiz-zakonoproektu-4521-pro-volonterstvo.pdf>

Розділ 3. Фінансування організацій громадянського суспільства

3.1. Динаміка фінансової стабільності організацій громадянського суспільства

За даними Індексу сталості ІГС, протягом 2011–2019 рр. показники фінансової життєздатності громадських організацій України поступово поліпшуються. За шкалою від 1 до 7, де 1 – найкращий показник, а 7 – найгірший, фінансова стійкість ІГС отримала такі оцінки: 4,3 бала (2011–2013 рр.); 4,2 (2014–2017 рр.); 4,1 (2018 р.) та 4,0 (2019 р.)⁶⁷. Разом з тим, за даними опитування, що проводилося Творчим центром Каунтерпарт з 2002 до 2017 року включно, розподіл часток більшості джерел фінансування ІГС переважно не змінювався. Частка благодійних пожертв складала 11–14 % усіх фінансових ресурсів (найвищий показник був у 2013 р.); власна комерційна діяльність – 3–4 %; гранти від місцевих організацій – 3–7 % (найвищий показник був у 2013 р.,

⁶⁷ Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства у 2011–2016 рр. можна знайти за адресами:

https://www.cnvos.si/media/filer_public/dc/61/dc61dad2-2d82-4017-a521-60a40351247a/csosi_report_2011.pdf

Ukraine - 2012 CSO Sustainability Index: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/UKR.pdf>

CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 2013: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf>

CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia 2014: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EuropeEurasia_FY2014_CSOSI_Report.pdf

Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України в 2015 році: <https://www.ccc-tck.org.ua/library/drukovani-vidannya/page4/>

Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства України в 2016 році: <https://www.ccc-tck.org.ua/library/drukovani-vidannya/page3/>

Індекс сталості розвитку організацій громадянського суспільства у 2017–2019 рр. можна знайти за адресами:

http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=998:uncpd-prezentuvav-ndeks-stalost-ogs-za-2017-r-k&catid=16&lang=ua&Itemid=186;

http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1093:eksperti-uncpd-prezentovali-zv-t-ndeks-stalost-organ-zac-y-gromadskogo-susp-lstva&catid=16&Itemid=115&lang=ua; http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1338:indeks-stalosti-ogs-2019-ukrajina-demonstrue-stale-zrostan-nya&catid=16&Itemid=115&lang=ua

5 % – у 2005, 2006, 2009, 2017 роках), бюджетні кошти – 7–11 % (найнижчий показник був у 2017 р.; найвищий – у 2008 р.). Рівень інвестицій від міжнародних організацій у 2017 р. знизився до 33 % (найнижчий показник 32 % – у 2003 р., найвищий, 45 %, – у 2011 р.); суттєво зменшився розмір благодійних пожертв від бізнесу (у 2017 р. – 8 %, найвищого показника ця частка фінансових ресурсів становила у 2003 р. – 21 %)⁶⁸.

За часів незалежності благодійність як джерело фінансування ІГС стала відігравати важливу роль: до благодійності дедалі активніше долучаються звичайні громадяни, зростає кількість благодійних організацій, підвищується їхня організаційна культура, урізноманітнюються форми благодійності. У 2021 р. Україна посіла у Світовому рейтингу благодійності (World Giving Index), який формує Charities Aid Foundation (CAF), максимально високе місце за всі роки незалежності – 20. Крім того, у 2021 р. Україна увійшла до десятки країн, які найстрімкіше збільшили свій показник World Giving Index за останні п'ять років. У 2019 р. Україна посідала 101 позицію в зазначеному рейтингу, а стрибок у 2018 р. дозволив посісти 81 позицію⁶⁹.

На позитивні ознаки піднесення благодійництва в Україні вказують експерти відповідної сфери та представники благодійних організацій. Розвиток забезпечується, зокрема: зростанням соціальної відповідальності бізнесу, залученням коштів потужних міжнародних донорів, інтенсифікацією процесу діджиталізації сфери⁷⁰.

З часів проголошення незалежності України сприятливими рішеннями державної політики щодо податкового стимулювання благодійництва та функціонування ІГС є: скасування збору на обов'язкове державне пенсійне страхування для послуг з відправлення благодійних текстових повідомлень; закріплення права громадського об'єднання зі статусом юридичної особи на здійснення підприємницької діяльності; запровадження податкових знижок для благодійників.

⁶⁸ Стан та динаміка розвитку організацій громадянського суспільства України 2002–2018 роки : Звіт за даними дослідження / Любов Паливода, Наталія Купрій, Олена Бікла. Київ: БФ «Творчий центр ТЦК», 2018. 108 с.

⁶⁹ CAF World Giving Index 2021. URL: <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2021-publications/caf-world-giving-index-2021>

⁷⁰ Благодійність в Україні: погляд зсередини / Український центр вивчення громадської думки «Соціоінформ» на замовлення Zagoriy Foundation. URL: <https://zagoriy.foundation/wp-content/uploads/2020/02/zf-charity-inside-view-digital.pdf>

Водночас актуальними для формування стабільного фінансово-го підґрунтя ІГС є такі проблеми: нецільове використання благодійних коштів; фіктивність значної кількості зареєстрованих організацій (частка активних благодійних організацій в Україні становить 20–25 %) та недостатня відкритість благодійних організацій щодо використання ними коштів; неефективність інструментів податкового стимулювання благодійництва та пільгових режимів оподаткування діяльності ІГС (низький поріг неоподаткованої нецільової допомоги; обмеження застосування механізму податкової знижки для фізичних осіб лише доходами у вигляді заробітної плати; складне адміністрування й потенційний ризик додаткових податкових перевірок; відсутність механізму відсоткової філантропії); брак цільової державної підтримки інституційного розвитку ІГС (отримують фінансування на інституційний розвиток лише від іноземних або міжнародних донорів).

3.2. Особливості державної фінансової підтримки громадських організацій

Після ухвалення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки зросли обсяги державної фінансової підтримки ІГС. У 2016 р. частка бюджетних коштів для ІГС складала 221,7 млн грн; у 2017 р. – 296,8 млн грн; у 2018 р. – 368,5 млн грн; у 2019 р. – 887 млн грн⁷¹.

Пандемія COVID-19 спричинила перерозподіл коштів державного бюджету на 2020 р. Зокрема, було зменшено обсяги державної підтримки громадського сектору: заходів державної політики з питань молоді та підтримки молодіжних і дитячих громадських організацій – до 43,7 млн грн (майже на 34 %), фінансування громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування – до 54,4 млн грн. У квітні 2020 р. змінами до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» зменшився обсяг Державного фонду регіонального розвитку, що відповідно призвело до скорочення державного фі-

⁷¹Огляд державного фінансування ОГС на національному та регіональному рівнях : Ключові цифри і факти щодо держфінансування громадських організацій – у дослідженні Проекту ЄС для розвитку громадянського суспільства. URL: <https://euprostrir.org.ua/ stories/142355>

нансування проєктів-переможців Всеукраїнського громадського бюджету до 30 млн грн⁷².

У 2021 р. державне фінансування ІГС помітно збільшилося: на підтримку громадських організацій осіб з інвалідністю виділено 91,3 млн грн (у 2020 р. – 66 млн грн); для організацій фізкультурно-спортивного спрямування – 65 млн грн; на заходи державної політики з питань молоді й підтримку молодіжних і дитячих громадських організацій – до 75 млн грн. Максимальна сума фінансової підтримки одного проєкту молодіжних і дитячих громадських організацій за рахунок коштів державного бюджету зросла з 500 до 700 тис. грн⁷³.

Крім державної фінансової підтримки, системною зміною державної політики варто визнати процес забезпечення рівних умов фінансування ІГС і звуження позаконкурсних механізмів. Після внесення необхідних змін до урядових постанов про надання фінансової підтримки з державного та місцевого бюджетів для громадських об'єднань створено необхідне нормативне підґрунтя для переведення фінансування громадських організацій осіб з інвалідністю⁷⁴ та ветеранів на конкурсну основу⁷⁵.

У вересні 2021 р. Міністерство цифрової трансформації організувало презентацію сервісу для проведення е-конкурсів проєктів ІГС. Модуль електронних конкурсів є спільною розробкою Мінцифри, Мінмолодьспорту, Мінветеранів, Мінсоцполітики, Програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади», EGAP

⁷²Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»: Закон України від 13.04.2020 р. № 553-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text>

⁷³Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>;

Оголошення про проведення конкурсу з визначення проєктів / Міністерство молоді та спорту України. URL: <https://sport.gov.ua/molodizhna-politika/mozhливosti-dlya-molodi/konkurs-proyektiv-molodizhnih-ta-dityachih-gromadskih-organizacij/2021-rik/ogoloshennya-pro-provedennya-konkursu-z-viznachennya-proyektiv>

⁷⁴Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 р. № 166. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/166-2020-%D0%BF#Text>

⁷⁵Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 р. № 156. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-nadannya-finansovoyi-pidtrimki-gromadskim-obyednanniam-veteraniv>

(реалізується Фондом «Східна Європа») та громадської організації «Український незалежний центр політичних досліджень». Першим органом виконавчої влади, що протестував можливості платформи «ВзаємоДія», стало Міністерство молоді та спорту, яке провело два електронні конкурси. Відтепер усі етапи й процедури конкурсів відбуватимуться онлайн: автоматичне формування рейтингу проєктів, збереження інформації про всі конкурси в єдиній базі, можливість переглядати звітні документи й відстежувати розподіл коштів. Крім того, громадяни зможуть взяти участь у доборі членів конкурсної комісії, яка оцінює проєкти, та голосувати за визначення переможців⁷⁶. На новій платформі планують також запустити сервіси електронних звернень, консультацій з громадськістю, запиту на доступ до публічної інформації, петицій до Кабінету Міністрів України, вибору членів громадських рад при органах виконавчої влади, організації конкурсів проєктів Всеукраїнського громадського бюджету⁷⁷.

Проте практику проведення конкурсів поки не можна вважати задовільною в усіх органах виконавчої влади. Позитивним результатом законодавчих змін стало проведення Міністерством у справах ветеранів конкурсу у відповідних організаціях та підтримка 27 проєктів інституцій громадянського суспільства без всеукраїнського статусу на загальну суму понад 13 млн грн⁷⁸ у 2019 р. Мінветеранів бачить однією з перспектив подальшого збільшення фінансової підтримки ІГС створення Українського ветеранського фонду, що має допомогти залучити фінансові й матеріально-технічні ресурси для реалізації програм і проєктів, спрямованих на реінтеграцію ветеранів до активного суспільного життя, відновлення їхнього фізичного і психічного здоров'я, підвищення професійного і освітнього рівня та ведення ними підприємницької діяльності. Згідно з проєктом положення Український ве-

⁷⁶Мінцифри презентувало сервіс електронних конкурсів проєктів для громадських організацій на платформі «ВзаємоДія». URL: <https://zz.detector.media/law-and-money/texts/184558/2021-09-13-mintsyfry-prezentovalo-servis-elektronnykh-konkursiv-proiektiv-dlya-gromadskykh-organizatsiy-na-platformi-vzaiemodiya/>

⁷⁷Діджиталізація в дії: конкурси для ОГС перейдуть в онлайн. URL: <https://www.prostir.ua/?news=didzhytalizatsiya-v-diji-konkursy-dlya-ohs-perejdut-v-onlajn>

⁷⁸Звіт про виконання плану заходів на 2019 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_spryannia/proekt-zvitu2019-rik.pdf

теранський фонд буде неприбутковою організацією, яку фінансуватимуть коштом державного бюджету, добровільних внесків урядів, агентств та установ іноземних країн, міжнародних фінансових та інших організацій, цільових грантів, а також коштом донорів, благодійників, з інших джерел, не заборонених законодавством України⁷⁹.

Не такою оптимістичною є ситуація з конкурсами для ГО осіб з інвалідністю. Зокрема, під час проведення конкурсу Фондом соціального захисту інвалідів у червні 2021 р. члени конкурсної комісії від громадського сектору зазначали недотримання принципу прозорості, заангажованість, можливі корупційні схеми, неналежну організацію. Зокрема, комісія не отримала даних про оцінювання пропозицій, що суперечить п. 18 Постанови Кабінету Міністрів України №1049⁸⁰. Крім того, порушеннями конкурсних процедур члени конкурсної комісії назвали зволікання із проведенням, відсутність ефективної комунікації, подвійне фінансування деяких ГО-переможниць з державного бюджету, відсутність рейтингового відбору переможців, заниження прохідних балів, ненадання результатів голосування для прозорого підрахунку, необґрунтоване відтермінування підсумкового засідання з необґрунтованих причин⁸¹.

Також у 2021 р. розгорівся скандал довкола фінансування проектів з боку Українського культурного фонду (далі – УКФ). Спілка концертних індустрій України (СКІУ) звинуватила УКФ у непрозорості фінансування проектів та одноосібному ухваленні рішень про використання бюджетних коштів. Незважаючи на заяву УКФ щодо сумнівності претензій СКІУ, Міністерство культури та інформаційної політики (далі – МКІП) поділило занепокоєння спільноти можливими порушеннями при розподілі коштів і звинуватило УКФ у недостовірній інформації щодо ролі МКІП у розподілі грантових коштів від УКФ. У своїй заяві МКІП зауважило, що не втручається в оперативну діяльність УКФ щодо розподілу коштів грантів інституційної підтримки.

⁷⁹Мінветеранів планує створити Український ветеранський фонд. Триває громадське обговорення проекту. URL: <https://zz.detector.media/law-and-money/texts/184288/2021-04-14-minveteraniv-planuie-stvority-ukrainskyy-veteranskyy-fond-tryvaie-gromadske-obgovorennya-proiektu/>

⁸⁰Учора закінчився конкурс... URL: <https://www.facebook.com/daria.sydoenko/posts/1893799287447177>

⁸¹Влада – не лише в кабінетах... URL: <https://www.facebook.com/yuliia.sachuk/posts/10221992153087113>

Також МКІП спростувало дані УКФ щодо погодження з ним виділення грантів за неосновним КВЕДом⁸².

Порушення процедури та неналежне виконання обов'язків Наглядовою радою УКФ під час проведення конкурсу на посаду виконавчого директора 24 березня 2021 р. лише підтвердило проблеми дотримання прозорості в діяльності УКФ. У своєму зверненні коаліція громадських організацій і експертів «Реанімаційний пакет реформ» зазначила, що до конкурсантів не застосували вимоги, висунуті під час оголошення конкурсу, крім того, було неопублічно змінено Регламент та не проведено відкрите голосування. Останнє дозволило під час таємного голосування отримати найбільшу кількість голосів кандидату, що продемонстрував найменшу відповідність заявленим критеріям. На цьому наголошено у «Відкритому листі на захист культурних інституцій», що його ініціював Український осередок Міжнародного ПЕН-клубу та підписантами якого виступили понад півтори тисячі осіб⁸³.

Мають місце також позаконкурсні способи прямої державної фінансової підтримки ІГС фізкультурно-спортивного спрямування. Так, ГО, що працюють у сфері фізкультурно-спортивного спрямування, фізкультурно-спортивної реабілітації та розвитку спорту, мають право на фінансування з державного бюджету. Проте законодавство не передбачає процедуру відбору організацій цієї сфери діяльності, які отримуватимуть бюджетні кошти на розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивну реабілітацію.

Про необхідність запровадження прозорих механізмів фінансової підтримки ІГС у цій сфері зазначили у своєму звіті 2019 р. й аудитори Рахункової палати України. За результатами перевірки використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству молоді та спорту України на фінансову підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування, виявилось, що 90 % коштів, виділених за останні 2,5 року низці громадських об'єднань на організацію

⁸²Скандал навколо УКФ: МКІП звинуватило Фонд у неправдивій інформації. URL: <https://detector.media/infospace/article/185992/2021-03-16-skandal-navkolo-ukf-mkip-zvynuvatlylo-fond-u-nepravdyviy-informatsii/>

⁸³Коаліція РПР закликала Наглядову раду УКФ обирати виконавчого директора відкритим голосуванням. URL: <https://detector.media/community/article/186771/2021-04-07-koalitsiya-rpr-zaklykala-naglyadovu-radu-ukf-obyraty-vykonavchogo-dyrektora-vidkrytym-golosuvannyam/>

та проведення фізкультурно-оздоровчих заходів, витрачалися на фактичне утримання цих організацій⁸⁴.

Протягом 2020–2021 рр. актуалізувалася експертна дискусія щодо варіантів імплементації норм про відсоткову філантропію в податкове законодавство України. Зокрема, Центр демократії та верховенства права спільно з Ініціативним центром сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання» (ІСАР Єднання) та Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) разом з іншими представниками громадянського суспільства та ECNL (European Center for Non-for-Profit Law) напрацювали Концепцію роботи відсоткового механізму в Україні. ІГС пропонують запровадити для громадян можливість перераховувати не більше 2 % від свого сплаченого податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на користь однієї або двох неприбуткових організацій. Концепція передбачає створення Реєстру отримувачів відсоткового відрахування, до якого зможуть долучитися організації за відповідною заявою до визначеного законом державного органу, а також визначення у податковому законодавстві переліку вимог, яким мають відповідати організації для внесення до Реєстру⁸⁵. Показово, що за результатами дослідження, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва на замовлення ІСАР Єднання з 31 липня по 5 серпня 2020 р., близько 30 % українців готові підтримати запровадження в Україні механізму, згідно з яким частина податків, сплачених громадянами до державного бюджету, спрямовувалася би на підтримку ІГС⁸⁶. Наразі проект законодавчих ініціатив для регламентації відсоткового механізму на стадії адвокатування його реєстрації Верховною Радою України.

⁸⁴Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Міністерству молоді та спорту України на фінансову підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування : затверджено Рішенням Рахункової палати від 26.11.2019 р. № 33-5. URL: https://гр.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-5_2019/Zvit_33-5_2019.pdf

⁸⁵Механізм відсоткового відрахування для організацій громадянського суспільства: презентація законопроектів. URL: <https://cedem.org.ua/news/vidsotkove-vidrahuvannya/>

⁸⁶Відсотковий механізм для фінансування організацій громадянського суспільства в Україні – 2020. URL: <http://ednannia.ua/189-doslidzhennia/12272-vidsotkovij-mekhanizm-dlya-finansuvannya-organizatsij-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrajini-2020>

3.3. Роль ІГС як суб'єкта надання соціальних послуг

На створення сприятливих умов залучення ІГС до надання соціальних послуг працює ухвалення нової редакції Закону України «Про соціальні послуги», за якою ІГС набули статусу надавачів соціальних послуг⁸⁷. Передбачалося оновлення понад 30 підзаконних актів ще до набуття чинності редакцією у січні 2020 р., проте цей процес розтягнувся в часі. Зокрема, утворення Робочої групи з питань удосконалення законодавства щодо розвитку і регулювання ринку соціальних послуг відбулося лише в лютому 2021 р.⁸⁸, примірну форму договору про надання соціальних послуг у спосіб соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг було затверджено лише в березні 2021 р.⁸⁹, а формування Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг планується завершити до червня 2022 р.⁹⁰. Отже, оцінити вплив нових правил на якість надання соціальних послуг ІГС наразі неможливо.

Водночас 3 березня 2020 р. Кабінет Міністрів України затвердив Порядок використання коштів, передбачених у Державному бюджеті для реалізації пілотного проекту «Розвиток соціальних послуг»⁹¹. Обсяг відповідного фінансування проекту в 2020 р. склав 100 млн грн,

⁸⁷ Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>

⁸⁸ Про утворення робочої групи з питань удосконалення законодавства щодо розвитку і регулювання ринку соціальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.02.2021 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/125-2021-%D0%BF#Text>

⁸⁹ Про затвердження примірної форми договору про надання соціальних послуг шляхом соціального замовлення та компенсації надавачам вартості соціальних послуг : Наказ Міністерства соціальної політики України від 24.03.2021 р. № 146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0146739-21#n9>

⁹⁰ Про Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.01.2021 р. № 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/99-2021-%D0%BF#Text>

⁹¹ Пілотний проект «Розвиток соціальних послуг» було запущено з метою сприяння розвитку соціальних послуг на рівні територіальних громад із залученням неурядових об'єднань і приватних організацій, забезпечення деінституціоналізації та інклюзії осіб, зокрема з інвалідністю, влаштованих до закладів інституційного догляду та виховання, запобігання інституціоналізації осіб, які належать до уразливих груп, та підтримку ОТГ. Див.: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidtrimav-zaprovadzhennya-pilotnogo-proektu-shcho-dopomozhe-otg-rozvivati-socialni-poslugi-dlya-gromadyan-yaki-nalezhat-do-vrazlivih-grup>

отже, як мінімум 50 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) отримали можливість використати близько 2 млн грн на фінансування базових соціальних послуг.

Рік реалізації пілотного проєкту «Розвиток соціальних послуг» дозволив експертам визначити такі основні перешкоди його успішності:

- 1) недостатність на території окремих ОТГ неурядових організацій, які надають соціальні послуги;
- 2) відсутність соціальних послуг серед пріоритетів у стратегічних документах органів місцевого самоврядування, програмах соціально-економічного розвитку та місцевих бюджетах, а також брак системного підходу в плануванні видатків для забезпечення надання соціальних послуг;
- 3) зависокі критерії участі в пілотному проєкті «Розвиток соціальних послуг» (одним із критеріїв отримання органом місцевого самоврядування відповідних коштів було забезпечення роботи в громаді фахівців із соціальної роботи з розрахунку не менше ніж одна особа на 4 тис. населення; навіть більшість великих громад з містами обласного значення неспроможні досягти цього критерію, не говорячи вже про новостворені⁹²).

3.4. Розвиток соціального підприємництва

З ухваленням Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», що надав можливість організаціям, які представляють людей з особливими потребами, створювати господарські підприємства, соціальне підприємництво стає важливим трендом міжсекторальної взаємодії.

Соціальне підприємництво в Україні достатньо широко підтримується міжнародними фондами і організаціями. У 2004 р. Мережа громадянської дії в Україні (UCAN) за фінансової підтримки Агенції США з міжнародного розвитку (USAID) реалізувала проєкт «Соціальне підприємництво» в Україні. У межах проєкту було проведено серію тренінгів з американськими експертами щодо створення соціальних

⁹²Мінсоцполітики підтримало пропозиції АМУ щодо розвитку ринку соціальних послуг. URL: <https://auc.org.ua/novyna/minsocpolityky-pidtrymalo-propozyciyi-amu-shchodo-rozvytku-rynku-socialnyh-poslug>

підприємств громадськими організаціями. За 2004–2007 рр. UCAN підтримала грантами 28 проєктів створення соціальних підприємств на території України. Упродовж 2010–2013 рр. суттєву інформаційну підтримку розвитку соціального підприємництва здійснював Консорціум «Сприяння розвитку соціального підприємництва в Україні», створений за ініціативи Британської Ради в Україні, до якого увійшли Фонд «Східна Європа», Міжнародний фонд «Відродження», комерційний банк «Ерстебанк» та міжнародна аудиторська компанія PWC. З 2015 р. регіональний фонд прямих інвестицій Western NIS Enterprise Fund (США) за підтримки USAID відкриває Програму соціального інвестування, метою якої є надання фінансових ресурсів для розвитку соціальних підприємств у вигляді кредитів (під низькі кредитні ставки від 5 до 10 % річних) через комерційні банки в Україні⁹³. Протягом 2018–2020 рр. за фінансової підтримки Європейського Союзу реалізовувався потужний проєкт розвитку соціального бізнесу «Соціальне підприємництво: досягнення соціальних змін за ініціативою «знизу». Проєкт утілював консорціум з восьми організацій громадянського суспільства України, Литви та Латвії на чолі з Українським форумом благодійників. У межах проєкту в 2019 р. було розроблено Зелену книгу із соціального підприємництва, яка висвітлює специфіку, стан і перспективи розвитку соціального підприємництва в Україні, можливості використання переваг соціального підприємництва для розв’язання нагальних соціально-економічних проблем у суспільстві на засадах інклюзивності, а в 2020 р. – Білу книгу, в якій експерти запропонували проєкт Концепції державної політики щодо розвитку соціального підприємництва⁹⁴.

З 2013 р. запущено портал «Соціальне підприємництво в Україні» (www.socialbusiness.in.ua) – інформаційний майданчик виключно з тематикою соціального підприємництва. Також функціонують такі платформи соціальних підприємців, як Social Entrepreneurship Bridges /Містки соціального підприємництва – платформа для обмі-

⁹³ Соціальне підприємництво: від ідеї до суспільних змін : посіб. / Свинчук А. А., Корнецький А. О., Гончарова М. А., Назарук В. Я. [та ін.]. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2017. 188 с. URL: http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Book_sotsialne-pidpryyemnytstvo_pidruchnyk.pdf

⁹⁴ Гулевська-Черниш А. Соціальне підприємництво: куди рухаються світ і Україна. *Дзеркало тижня*. 2019. 20 груд. URL: https://zn.ua/ukr/SOCIUM/socialne-pidpryyemnictvo-kudi-ruhayutsya-svit-i-ukrayina-333573_.html

ну досвідом між соціальними підприємцями та експертами в цій сфері з різних регіонів України, Українська платформа «Жінки в Бізнесі» (Women in Business) об'єднує жінок-підприємниць, представниць жіночих бізнес-асоціацій і менторів для розвитку і навчання. Одним із результатів налагодження систематичної комунікації між представниками соціального бізнесу, громадянського суспільства й публічної влади стало зростання кількості підприємств у Каталогі соціальних підприємців України з 41 одиниці у 2013 р. до 150 одиниць у 2016–2017 рр.⁹⁵

Воєнні дії на сході України активізували діяльність багатьох міжнародних донорських організацій, що запровадили програми з підтримки внутрішньо переселених осіб та учасників бойових дій. Окремо – щодо реалізації їхніх ініціатив із відкриття власних підприємств. Такі програми відкрили ПРООН, Міжнародна організація з міграції, Міжнародний фонд «Відродження» та інші.

Серед успішних кейсів соціальних підприємств: нетворкінг-кафе «Lampochka» у Житомирі, створене переселенцями з Донбасу й громадською організацією «Мир на долоні», 20 % прибутку якого спрямовується на реалізацію різних соціальних проєктів; кафе-пекарня «Горіховий дім», яке 40 % від прибутку скеровує на соціальні проєкти БО «Фонд Горіховий дім», зокрема на утримання Центру інтегральної опіки для жінок, які опинилися в кризових ситуаціях; Veterano Pizza⁹⁶ – мережа закладів, до якої увійшли не тільки піцерії у Києві та Дніпрі, а й ресторан Veterano Resto, мережа кав'ярень Veterano Coffee, випічка Veterano Brownie та навіть таксі Veterano Cab; Urban Space 100 – громадський ресторан у Івано-Франківську, який спрямовує 80 % прибутку на підтримку громадських проєктів у місті.

Крім сфери харчування, соціальне підприємництво ефективно реалізується у сфері надання медичних послуг. Так, медичний реабілітаційний центр «Здоров'я» з Новоозовська Донецької області кілька років надавав суттєві знижки на лікування та реабілітацію хворих, які належать до малозабезпечених категорій населення. Соціальне під-

⁹⁵ Каталог соціальних підприємств України 2016–2017. URL: https://socialbusiness.in.ua/knowledge_base/kataloh-sotsial-nykh-pidprijemstv-ukrainy-2016-2017-rr/

⁹⁶ Veteranno Pizza працевлаштовує колишніх військових, забезпечує їх реабілітацію, надає можливість усім бажаючим підтримати бійців на передовій та в шпиталях.

приємство «Медичний центр «100 % життя» було створено для надання безкоштовних соціальних послуг пацієнтам з ВІЛ-інфекцією коштом платних медичних послуг клініки (у 2018 р. 99 пацієнтів безкоштовно лікували гепатит С; 89 пацієнтів отримують безкоштовну антиретровірусну терапію).

Разом із тим, на думку експертів, відсутність належних правових, регуляторних та економічних умов для державної підтримки соціального підприємництва є перешкодою розвитку соціального бізнесу та його популяризації. Так, сучасна нормативно-правова база не встановлює цілей, пріоритетів, фінансових інструментів підтримки й пільг для здійснення та розвитку соціального підприємництва. Державна податкова служба України таку діяльність визнає підприємницькою, спрямованою виключно на отримання прибутку. Проте громадські та благодійні організації, а також бізнес-структури, створені лише для розв'язання певної соціальної проблеми, можуть здійснювати підприємницьку діяльність без мети отримання прибутку, а для досягнення конкретних соціальних цілей⁹⁷.

⁹⁷Карта правових реформ для громадянського суспільства. URL: <https://docs.google.com/document/d/1PKfk4ynyxzkyAgCpvluer1BFgr0xbDEH35lzfZawBk/edit>

Розділ 4. Вплив ІГС на формування та реалізацію державної політики: досягнення, ризику, можливості

4.1. Ключові сфери та усталені механізми участі ІГС у формуванні та реалізації державної політики

Попри те, що ІГС активно розвиваються, частка громадян, які входять до громадських організацій досі є незначною. Так, згідно із соціологічними опитуваннями⁹⁸ у грудні 2020 р. лише 4 % респондентів вказали, що брали активну участь у діяльності громадських організацій, 13 % згадали участь в окремих заходах. За високих показників обізнаності опитаних громадян щодо інструментів участі (мирні зібрання, політичні партії, звернення до прокуратури та поліції з приводу корупції, подання офіційних інформаційних запитів до органів державної влади тощо), готовність безпосередньо їх застосовувати є незначною. При цьому рівень довіри громадян до інституцій громадянського суспільства є традиційно високим за винятком медіа. Так, позитивним є баланс довіри/недовіри до волонтерів, громадських організацій, негативним – до медіа. Останнє зумовлено поданням викривленої, сфальсифікованої інформації⁹⁹.

Вочевидь, ІГС мають можливості впливу на формування громадської думки й донесення до суспільства сутності державних рішень і пов'язаних з ними результатів.

Нині організована частина громадянського суспільства накопила значний досвід. ІГС, які мають значні ресурси й результативну діяльність, фактично доповнюють і компенсують функції державних

⁹⁸ Національне опитування щодо громадського залучення / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/zrobi-zamene-ukrainsi-gotovi-do-samoorganizatsii-ale-pokladayut-vidpovidalnist-za-sviy-dobrobut-na-derzhavu>

⁹⁹ Державні та соціальні інститути: кому українці довіряють, а кому ні? / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/derzhavni-ta-sotsialni-instituti-komu-ukrainsi-doviryayut-a-komu-ni>

інституцій у правозахисній, інформаційно-просвітницькій, культурній сферах, соціальній підтримці громадян тощо.

Інструментарій впливу ІГС на державну політику має унормовані та усталені формати й механізми взаємодії з органами державної влади на центральному та місцевому рівнях: громадські ради, публічні консультації, громадські слухання, конференції, громадські експертизи тощо. Також певний вплив справляють осередки громадянського суспільства поза згаданими форматами. Йдеться про інформаційно-просвітницьку активність та, наприклад, колективні звернення до органів державної влади й високопосадовців з приводу ухвалених державно-політичних рішень або на їх упередження від представників ІГС, активістів, представників академічних, наукових, експертних кіл, лідерів думок.

Такий вплив важко оцінити, особливо щодо коригування конкретних рішень і дій державних органів, але вони задають тональність політичного дискурсу й відчуються у суспільстві.

Разом з тим триває напрацювання алгоритмів і форматів, зокрема в процесі постійного оновлення законодавства, покликаних у конструктивному руслі узгоджувати інтереси різних сторін. Взаємодія з громадськістю стала постійним складником циклу консультацій під час ухвалення рішень на вищому (урядовому й парламентському) державному та місцевому рівнях. Обов'язковим є дотримання процедур публічної політики: забезпечення доступу до інформації, відповіді на інформаційні запити до органів влади, посилення інформаційно-роз'яснювального супроводу державної політики щодо широкого спектра питань, звітність органів державної влади.

При підготовці документів державної політики, профільного законодавства, рішень в органах державної влади забезпечується участь у роботі консультативно-дорадчих органів, громадських радах, у спільних робочих органах, групах, експертних комісіях. Постійними є консультації з громадськістю, громадські обговорення через проведення публічних заходів, круглих столів, конференцій. Важливим є те, що плани дій виконання значної частини нормативно-правових документів містять пункти, в яких на ІГС покладається спільне з органами державної влади виконання завдань, програм і заходів. Звітність органів державної влади щодо спільного із ІГС виконання заходів також стає усталеною практикою.

Водночас взаємодія ІГС з органами державної влади охоплює сфери й аспекти державної політики нерівномірно. Відрізняється також інтенсивність цієї взаємодії та її результативність (від низької до безпосереднього впливу на рішення), що зумовлюється адміністративним, кадрово-професійним тощо чинниками. Результати взаємодії через консультативно-дорадчі органи, консультації з громадськістю, конференції, слухання мають широкий діапазон – від низької ефективності до прямого впливу на рішення у державній політиці. Комплексний вплив на зміст нормативно-правових змін на рівні урядових, парламентських форматів взаємодії, у процесі якого ІГС ініціюють внесення змін, надають рекомендації, застереження, можна оцінити, орієнтуючись на публічну та звітну активність органів державної влади та ІГС.

На урядовому рівні дані регулярно надаються Секретаріатом Кабінету Міністрів з питань взаємодії з громадськістю¹⁰⁰. Вони містять інформацію про врахування пропозицій від ІГС під час ухвалення рішень щодо виконання заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні¹⁰¹, а також перебіг підготовки варіанта оновленої стратегії.

Також одним із ключових напрямів тісної взаємодії з громадськими організаціями на урядовому рівні є питання подальшого розвитку відкритого урядування й упровадження Ініціативи «Відкритий уряд» через відповідні плани дій¹⁰², діяльність Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”». Змістовне формування цих документів відбувається за участі ІГС, виконання низки завдань покладено також на провідні ІГС спільно з органами державної влади.

¹⁰⁰Звіт про виконання плану заходів на 2020 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_spryanniia/2020proekt-zvitu-rik.pdf

¹⁰¹Див., зокрема: Результати розгляду пропозицій, наданих інститутами громадянського суспільства до проекту звіту про виконання плану заходів на 2020 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/rubrik_spryanniia/2020propostrateg.pdf

¹⁰²Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» у 2021–2022 роках. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149-2021-p#Text>

У системі центральних органів виконавчої влади на рівні міністерств, державних і національних агентств, служб тощо обов'язковим є інформування й звітність щодо забезпечення доступу до публічної інформації. Звітність більшості органів державної влади щодо доступу до публічної інформації, відповідей на інформаційні запити стає системнішою. Загалом інформаційна відкритість органів державної влади, розширення електронної демократії, цифрових інструментів як можливостей впливу на державну політику має помітний прогрес. Так, у 2020 р. за міжнародними оцінками сфери відкритих даних, Україна, має достатньо високий рівень зрілості на державному та місцевому рівнях¹⁰³.

Напряма взаємодія з громадськістю, діяльність громадських рад при центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ) також стали для останніх обов'язковою та усталеною практикою. Якщо оцінювати офіційні повідомлення про (орієнтовні) плани проведення консультацій, звіти роботи громадських рад, проведені громадські експертизи, обговорення нормативно-правових актів тощо, можна дійти висновку, що ступінь системності роботи в ЦОВВ може суттєво відрізнятись. Водночас варто зважити на те, що низка ЦОВВ надає переважно загальну інформацію про взаємодію з ІГС, зокрема проведені консультації, обговорення, функціонування (порядок формування, оновлення складу, проведені засідання) громадських рад, що лише частково відображає її інтенсивність і сутність.

Що стосується державних органів антикорупційного спрямування, то, наприклад, Рада громадського контролю при Національному агентстві з питань запобігання корупції, яка функціонує з 2015 р. та постійно оновлює склад за спеціальною конкурсною процедурою, має високу інформаційну та експертно-моніторингову активність¹⁰⁴. Створені у 2020 р. Рада громадського контролю при Державному бю-

¹⁰³ На Європейському порталі даних (EDP) у щорічному звіті Open Data Maturity Report 2020 щодо рівня розвитку сфери відкритих даних (оцінювалася відкритість даних на національному й місцевому рівнях у низці сфер), Україна увійшла до переліку країн, що швидко розвиваються. Країна посіла 17-те місце в рейтингу з рівнем зрілості сфери відкритих даних на рівні 84 %. Дет. див.: Open Data in Europe 2020. URL: <https://data.europa.eu/en/dashboard/2020>

¹⁰⁴ Дет. див: Рада громадського контролю при НАБУ. URL: <https://rgk-nabu.org/uk> ; Звіт РГК при НАБУ за 2019–2020 pp. URL: <https://drive.google.com/file/d/17mI5dpBVRngEuzLHhaE2evQI8hljko4P/view>

ро розслідувань¹⁰⁵, Громадська рада при Агентстві з розшуку та менеджменту активів сформували свій склад за результатами спеціальних конкурсних відборів¹⁰⁶.

Цінною для змістовного наповнення державної політики, зокрема щодо нормативно-правових ініціатив, є діяльність експертно-аналітичного сегмента ІГС.

Участь неурядових аналітичних центрів є компетентним внеском у наповнення змісту державної політики, оскільки вони мають тривалу історію якісних аналітичних, прогностичних, моніторингових напрацювань для зовнішньої та внутрішньої державної політики, досвід регулярного оприлюднення рекомендацій, застережень, альтернативних пропозицій оптимізації політики, потужну кадрово-професійну базу та результативну співпрацю з міжнародними урядовими та неурядовими організаціями, фондами. Низка таких ІГС входить до міжнародних рейтингів. Так, у міжнародному рейтингу за загальною кількістю (90) аналітичних центрів Україна має міцні позиції як на європейському, так і світовому рівнях¹⁰⁷.

Водночас рівень обізнаності громадян щодо діяльності аналітичних центрів в Україні є невисоким: 26,3 % обізнаних проти 66,5 %, які не знають про таку діяльність, та 7,1 %, які не визначилися з відповіддю. Корисною діяльність аналітичних центрів вважають 31,2 % опитаних, не вважають – 15,9 %, а 53,6 % не визначилися з відповіддю¹⁰⁸.

Соціологічні дослідження та опитування, що їх проводять незалежні аналітичні центри, уможливають прямий вихід на громад-

¹⁰⁵Рада громадського контролю при Державному бюро розслідувань. URL: <https://dbr.gov.ua/rada-gromadskogo-kontrolyu/novini>

¹⁰⁶Діяльність громадської ради. Агентство з розшуку та менеджменту активів. URL: <https://arma.gov.ua/activities-of-the-public-council>

¹⁰⁷Згідно з щорічним рейтингом 100 найкращих аналітичних центрів світу відповідно до Програми аналітичних центрів та громадянського суспільства Інституту Лаудера Університету Пенсильванії Центр Розумков посів 1 позицію в Центрально-Східній Європі, 40-ву позицію – у загальному світовому рейтингу в 2020 р. та 32-гу позицію загального рейтингу країн (за винятком) США. Дет. див.: Global Go To Think Tank Index Report 2020. Think Tanks and Civil Society Program, 2021. / Lauder Institute, University of Pennsylvania. PP. 44–45, 57, 68. URL: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1019&context=think_tanks

¹⁰⁸Оцінка громадянами України діяльності неурядових аналітичних центрів, квітень 2021 р. / Разумков центр. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-diialnosti-neuriadovykh-analitychnykh-tsentriv-kviten-2021r>

ську думку, здійснення її моніторингу та аналізу. Це забезпечує виконання вимоги публічної політики щодо зважання на громадську думку під час ухвалення рішень в управлінському процесі.

Пріоритетним напрямом зусиль ОГС є моніторинг парламентської та урядової законодавчої активності та ефективності впровадженої політики. Однією з форм оцінювання впливу на державну політику та громадського контролю є громадська експертиза, зокрема антикорупційна та інша експертиза законів та проектів законів, дій і рішень органів державної влади та інших суб'єктів ухвалення рішень. Ще одним важливим напрямом моніторингової діяльності є реформування виборчого законодавства, підготовки, спостереження, виявлення порушень під час проведення виборів.

Подальше реформування системи антикорупційних органів, виявлення порушень антикорупційного та люстраційного законодавства потребує широкого залучення низки профільних ІГС. Їхня моніторингова активність орієнтована на виявлення явищ корупції й зловживань у сфері бюджетних та інших державних ресурсних витрат, професійної та управлінської неефективності, порушень законодавства посадовими особами органів державної влади під час здійснення ними повноважень.

Системна діяльність ІГС (правозахисних організацій, рухів, активістів, медійників) щодо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина дозволяє запобігати масовим правопорушенням, виявляти протиправну, незаконну діяльність посадових осіб. Своєчасне донесення такої інформації до громадян завдяки інформаційним резонансам значно підвищує можливості оперативного реагування на загрози для громадян явища та дії, притягнення винних до відповідальності.

Здійснення державної політики у системі правоохоронних органів та системі судочинства традиційно є сферою підвищеного інтересу ІГС, але водночас і малодоступною для впливу. Зокрема, щодо реформування у системі органів судової влади, прокуратури, внутрішніх справ.

Закритість процесу формування та реалізації оборонної та безпекової політики та органів СБУ, ЗСУ, МО є виправданим в умовах зовнішньої воєнної агресії та гібридної війни РФ проти України. А втім, окремі аспекти їхньої діяльності за умови дотримання балан-

су інтересів громадян і національних інтересів держави потребують поглибленої участі ефективних і професійних ІГС. Надто на сьогодні сегмент ІГС має досвід реагування на загрози для існування держави і суспільства явища. У війсьній і безпековій політиці питання будь-яких законодавчих та інших ініціатив, безпосередньо пов'язаних з обстоюванням національних інтересів, досить швидко підтримуються, критикуються або викликають контрніціативи з боку громадських організацій і широких громадських рухів.

Наразі інтенсивною є активність експертних, профільних, професійних ОГС та їхніх представників щодо вироблення державної політики з питань деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій АР Криму та м. Севастополя, частини Донецької та Луганської областей. Така активність стала ще помітнішою у 2020–2021 рр. Йдеться про внесок у законодавчу діяльність, створення стратегічних документів, надання аналітично-прогностичних оцінок, здійснення моніторингів за комплексом напрямів: досягнення миру та відновлення територіальної цілісності, постконфліктне реформування, перехідне правосуддя, моніторинг і документування обставин воєнної агресії РФ, масових порушень норм міжнародного гуманітарного права, воєнних та інших злочинів на окупованих територіях, виявлення осіб та організацій, причетних до серйозних порушень прав людини, тероризму, диверсійної діяльності.

Іншим актуальним напрямом діяльності для ІГС є група питань, пов'язаних з оптимізацією отримання соціальних виплат, надання адміністративних послуг, правової, психологічної і соціально-гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам і громадянам, які проживають на підконтрольних, а також на тимчасово окупованих територіях.

Щодо реалізації завдань державної політики в різних сферах на державному та місцевому рівнях помітною є тенденція делегування державою функцій, пов'язаних із розв'язанням частини соціальних, гуманітарних, правових, культурних, освітніх, екологічних проблем, проблем у сфері охорони здоров'я й потреб, щодо яких ІГС є ефективнішими та мають більше довіри громадян порівняно з органами влади та її представниками. Тому участь і співучасть ІГС у програмах, проектах, заходах, які повністю або частково фінансуються з державного або місцевих бюджетів на виконання завдань державної політи-

ки, демонструє позитивну тенденцію до розширення переліків такої участі та охоплення нею різних сфер.

Тривала співпраця ІГС з міжнародними організаціями, їхня участь у міжнародних програмах дозволяють адаптувати цінний досвід реформ розвинутих країн, розв'язувати різноманітні завдання через ефективні міжнародні практики та механізми. Тому результативними є тристоронні формати участі (ІГС, органи державної влади та міжнародні організації) в реалізації цільових програм за апробованими зразками, програмами з наданням міжнародної фінансової, технічної допомоги.

У соціально-економічній сфері значну частину проблем у фокусі своєї діяльності втримують професійні громадські організації, незалежні профспілки. Через надмірну концентрацію фінансових, владно-адміністративних та інших ресурсів у руках обмеженого кола суб'єктів нерозкритим є потенціал взаємодії ІГС з органами державної влади та з приватним сектором у вирішенні проблем зайнятості, підвищення рівня заробітної плати, ведення малого та середнього бізнесу, оподаткування. Формат «соціального діалогу» між органами державної влади, профспілками й роботодавцями також має невикористаний резерв нормативно-правових умов реалізації.

4.2. Актуальні проблеми участі ІГС у формуванні та реалізації державної політики

У постійній взаємодії ІГС здатні посилювати позиції органів влади України та забезпечувати широку підтримку суспільства. Це забезпечуватиме високу якість ухвалюваних рішень щодо перспектив демократичного вектору розвитку країни та дотримання нею визначеного зовнішньополітичного курсу. Ця взаємодія повинна мати не декларативний та не імітаційний характер.

Водночас можливості обстоювання інтересів, прав громадян і вплив громадських організацій, стихійних рухів, ініціатив на вироблення та реалізацію державних рішень є неоднозначними. Найбільшим чинником ризиків для інтересів держави та українського суспільства є використання інструментарію громадянського суспільства внутрішньополітичними й зовнішньополітичними суб'єк-

тами, які фактично обстоюють групові інтереси. Адже ці інтереси можуть не відповідати або суперечити правам громадян і національним інтересам загалом.

Виявлення таких груп осіб, «камуфльованих» під ІГС, є функцією безпекових та правоохоронних органів, особливо в умовах збройної агресії та застосування інформаційних та інших гібридних методів з боку РФ. Деструктивний вплив таких квазіорганізацій та псевдо-активістів, експертів, журналістів на внутрішню та зовнішню політику України полягає в штучному загостренні та провокуванні мовно-культурних, релігійно-конфесійних, ідеологічних, міжетнічних суперечок. Українським властям важливим є оперативне реагування уповноважених органів влади для недопущення до посад в органах державної та місцевої влади, виборних посад осіб, які використовують громадянську, політичну, партійну активність для антиукраїнської пропагандистської, іншої протиправної або незаконної діяльності, спрямованої проти цілісності держави, національних інтересів тощо.

Деструктивність дій таких осіб і організацій також створює негативне тло сприйняття українським суспільством ІГС загалом, а через враження хаотичності та недовіри громадянського суспільства нівелюється довіра до демократичних цінностей, інституцій, процедур, механізмів загалом.

Негативний вплив на рівень довіри до дієвості інструментів і механізмів демократії участі справляє також недобросовісна діяльність окремих ОГС та осіб, які до них належать і стають фігурантами корупційних та інших протиправних інцидентів. Персональна дискредитація має тенденцію автоматично поширюватись на форму та механізм участі загалом.

На рівні державних інституцій та посадових осіб, особливо під час виборчих протистоянь, мають місце дії та ініціативи, що дезорієнтують і поляризують суспільство та організоване громадянське суспільство (громадських активістів, волонтерів, ветеранів, ВПО та ін.) та створюють додаткове напруження. Йдеться, зокрема, про системне втягування ІГС у політичний та електоральний процес. ОГС також можуть бути використані для проведення неякісних, заангажованих і відверто лобістських громадських консультацій, слухань, експертиз, розслідувань, надання експертних висновків, що є недостовірними й небезпечними.

Водночас продуктивна активність ІГС, медіа, активістів, спрямована на виявлення й розслідування корупційної, іншої протиправної, антидержавної діяльності, пов'язана з ризиками для їх безпеки через спротив владного, управлінського, партійного середовища, судових і правоохоронних органів, фінансово-промислових груп. Ці проблеми пов'язані, зокрема, із повільними темпами й частковою неефективністю люстраційної політики та антикорупційних заходів, спротивом очищенню судової влади та реформуванню правоохоронних органів.

На результативності усталених форматів взаємодії громадянського суспільства та держави негативно позначається постійне переформування складу центральних органів влади, плин кадрів. В умовах частих кадрових змін налагоджена двостороння взаємодія втрачає в темпі та ефективності.

Обмеженим є досвід ІГС щодо його ролі як «соціального ліфту» до системи органів державного управління. Водночас накопичуються негативні прецеденти кадрового поповнення органів державної влади, наглядових рад представниками окремих громадських організацій, діяльність яких була неефективною або мала ознаки корупційних та інших незаконних дій.

За результатами опитування представників ІГС¹⁰⁹, основними проблемами їхніх взаємовідносин із владою є передусім небажання влади співпрацювати, упереджене ставлення до громадської організації, пасивність і байдужість населення, непрозорість дій влади, брак інформації про її рішення, корупція, активний наступ на активістів та громадські організації. Меншою мірою згадуються неавторитетність ІГС у суспільстві, конфлікти між самими організаціями та їхнє невміння обстоювати власну позицію, непрофесійність і незнання чинного законодавства. Найефективнішими інструментами впливу на владу названо: активну взаємодію з медіа, звернення до світової спільноти та міжнародних організацій, розроблення і просування документів з аналізу політики та відповідних рекомендацій, утворення сильних об'єднань (асоціацій, рухів) громадських організацій. Значно менше опитаних схильні розраховувати на роботу в громадських ра-

¹⁰⁹ Громадянське суспільство в умовах пандемії COVID-19: як громадські організації справляються з новою реальністю? / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-period-pandemii-yak-vona-vplnila-na-gromadsku-aktivnist>

дах, брати участь у публічних обговореннях нагальних суспільних проблем і виробленні власних пропозицій щодо їх вирішення.

Наразі має місце відтворення негативних тенденцій попередніх років. З одного боку, у взаємодії ІГС та ЦОВВ беруть участь представники, які демонструють малоефективну та низькопрофесійну діяльність; з другого – частина ефективних і доброчесних ІГС не долучена до ustalених форматів співпраці, а отже, їхній аналітичний, моніторинговий потенціал щодо державної політики, її завдань і заходів не використовується. Крім того, є негативні прецеденти та неефективні елементи взаємодії на різних рівнях державної та місцевої влади. Отже, щодо ustalених каналів впливу ІГС на державну політику зберігається певна інерційність, наявні також ознаки стагнації взаємодії громадських організацій, профспілок із органами державної влади.

Частково також залишаються проблеми, пов'язані з недосконалістю порядку формування громадських рад: дотримання процедури прозорого наповнення рад представниками ІГС, вчасного оновлення складу рад, комплектування представниками лише професійних, профільних ІГС. Проблемою також є доброчесне та ефективне виконання ними своїх функцій. Проведення консультації з громадськістю, робота громадських рад є обов'язковим складником процесу ухвалення рішень, але ступінь впливу ІГС на зміст державної політики й урахування їхніх рекомендацій і застережень при остаточному ухваленні рішень визначити складно. Надто повідомлення про врахування/відхилення пропозицій і рекомендацій, наданих ІГС, є поодинокими в більшості ЦОВВ. Крім того, у 2020–2021 рр. неповним і невчасним є оприлюднення орієнтовних планів консультацій, звітування щодо взаємодії громадських організацій і центральних органів виконавчої влади. Дотримання вимог законодавства, що визначають порядок проведення консультацій за умови репрезентативності сторін, визначити також досить складно.

Значна частина звітів громадських рад про підсумки своєї діяльності також має офіційний інформаційний характер. Тому для оцінювання взаємодії ІГС та органів влади важливою є і публічна, і звітна активність громадських організацій.

Взаємодія ІГС і законодавчого органу також є нерівномірною, фрагментарною, стихійною щодо напрямів державної політики і питань, що мають суспільне значення. Співпраця комітетів Верховної

Ради та громадських організацій нечітко регламентована щодо механізмів і форматів на нормативному рівні. Тому, попри те, що постійно відбуваються засідання, слухання, конференції, діють робочі групи¹¹⁰, оцінити ступінь залученості ОГС до законотворчого процесу, виявити їхній внесок у формування кожного законодавчого акта, внесення законодавчих змін досить складно. Крім того, наявність якісних громадських та експертних висновків і рекомендацій навіть у нагальних для держави й суспільства питаннях не забезпечує їх урахування під час остаточного ухвалення рішень.

Отже, за позитивної формальної звітності про заходи взаємодії реальна функціональність і суб'єктність ІГС може тривалий час залишатися на низькому рівні. З огляду на те, що у системі органів влади бракує системного моніторингу за напрямом взаємодії з громадськістю, аналізу наслідків взаємодії з ІГС, актуальним є розвиток методики оцінювання роботи органів влади за цим напрямом та її широке застосування¹¹¹.

Водночас інтенсивність консультацій між органами влади та ІГС з більшості питань державної політики є значною та не охоплюються офіційними звітами, що ускладнює відповідні висновки й комплексні оцінки впливу цих консультацій саме на зміст державної політики.

Зрештою, актуальною проблемою є ресурсна потужність ІГС, їхня кадрово-професійна, матеріально-технічна, організаційно-фінансова основа, необхідна для забезпечення високого рівня залученості. Значні можливості ІГС дозволили б охопити всі етапи й процеси формування та реалізації державної політики в умовах надмірної кількості законодавчих ініціатив, стратегій, програм заходів тощо, загального нормативно-правового поля та системи державного управління, політик усіх сфер і галузей.

¹¹⁰ Взаємодія комітетів Верховної Ради із регіональними стейкхолдерами при здійсненні законопроектної функції. URL: <https://www.oporaua.org/report/parliament/23125-vzaiemodiia-komitetiv-verkhovnoyi-radi-iz-regionalnimi-steikholderami-pri-zdiisneni-zakonoproiektnoyi-funktsiyi>

¹¹¹ Див.: Збірник звітів за результатами оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямком «взаємодія з громадськістю» / упоряд.: Любов Паливода. Київ: БФ «Творчий центр ТЦК». 2018. 72 с.

Розділ 5. ОГС в реалізації інструментів прямої демократії на місцевому рівні

В Україні інститут прямої демократії (ІПД) має низький рівень впливу на політичні процеси¹¹². Цю тезу підтверджують статистичні дані Світового банку, одержані під час глобального дослідження Governance Matters («Питання управління»). Індекс Voice and Accountability («Голоси та підзвітність») характеризує особливості ставлення до думки населення в певній країні, рівень підзвітності державних органів перед громадянами, визначає ступінь участі громадян у виборі уряду, органів влади, оцінює рівень свободи слова, свободи об'єднань та інших цивільних і громадських свобод. Наприклад, у 2019 р. Україна в цьому рейтингу посідала 98-ме місце серед 193 країн світу.

Якщо порівняти динаміку даних рейтингу Voice and Accountability щодо нашої країни, можна спостерегти, що за останні десять років досліджень суттєвих позитивних змін не відбулося (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

**Місце України в індексі Voice and Accountability,
2010–2019 рр.**

Рік	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Місце	104	104	114	118	108	107	99	100	105	98

Джерело: складено авторами за¹¹³.

Місце України в зазначеному рейтингу лише опосередковано вказує на проблеми із застосуванням ІПД в Україні, водночас інтенсифікація впровадження реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади має потенціал для якісних змін. Адже найбільші можливості під час застосування ІПД – впливати на рішення й контролювати публічну владу – мають громадяни країн з високим індексом децентралізації публічної влади.

¹¹²Пряма демократія як складовий чинник децентралізованої публічної влади. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=917>

¹¹³Voice and accountability – Country rankings. URL: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_voice_accountability/

Організації громадянського суспільства протягом усієї історії незалежної України брали активну участь у становленні інститутів (інструментів) прямої демократії. Найбільшою мірою це стосувалося розроблення нормативно-правової та законодавчої бази ІПД. Сьогодні основними функціями ОГС щодо розвитку інституту прямої демократії на місцевому рівні є такі: навчання громадян навичок користуватися ІПД; дослідження ефективності ІПД; вплив через дорадчі органи на впровадження ІПД; інформування стосовно новацій у сфері застосування ІПД; адвокація мешканців у разі створення неправомірних перешкод у застосуванні ІПД; просування/супровід ІПД (підготовка статутів, програм розвитку, пошук ресурсів для розвитку громади).

Місцевий референдум є одним з інститутів прямої демократії, невід’ємним виявом місцевого самоврядування, формою самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення через пряме голосування.

Спочатку проведення місцевих референдумів в Україні регулювалося Законом «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р.¹¹⁴, але ухвалений 2012 р. Закон України «Про всеукраїнський референдум»¹¹⁵ скасував порядок проведення місцевих референдумів.

За даними аналітичного центру «Лабораторія законодавчих ініціатив», з 1991 р. до 2012 р. в Україні було зареєстровано 178 ініціатив щодо проведення місцевих референдумів¹¹⁶. Більшість із них (122) відбулися, населення їх підтримало. Тематика місцевих референдумів стосувалася адміністративно-територіальних питань, благоустрою, земельних питань, зміни базового рівня місцевого самоврядування, найменування населених пунктів, припинення повноважень голів органів місцевого самоврядування тощо¹¹⁷. Суб’єктами ініціювання були переважно органи місцевого самоврядування та мешканці громад.

¹¹⁴Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 р. № 1286-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12#Text>

¹¹⁵Про всеукраїнський референдум : Закон України від 06.11.2012 р. №5475-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text>

¹¹⁶Хаустова Лідія. Чи потрібні українцям місцеві референдуми / Радіо Свобода. 2018. 06 верес. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/donbass-realii-mistsevi-referendumi/29473778.html>

¹¹⁷Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії. Громадська експертна доповідь. 2016. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/pdfjoiner.pdf>

Одночасно ОГС наполегливо намагалися просувати ідею окремого закону України про місцевий референдум і пропонували власне бачення його основних положень, керуючись кращими світовими зразками. Так, АЦ «Лабораторія законодавчих ініціатив» у 2010 р. у межах проекту «Реформа інституту місцевого референдуму: участь громадян в урядуванні», що здійснювався спільно з ГО «Центр політичного аналізу та виборчого консалтингу» (м. Луцьк), ГО «Поліський фонд міжнародних та регіональних досліджень» (м. Чернігів), Донецькою та Херсонською організаціями ВГО «Комітет виборців України» та за підтримки Фонду «Східна Європа», розробила Зведені рекомендації до законопроекту № 7082 «Про місцевий референдум»¹¹⁸.

У 2015 р. Комітет з питань правової політики та правосуддя Верховної Ради України за підтримки Проекту USAID «Громадяни у дії», що реалізовувався Українським незалежним центром політичних досліджень, провів круглий стіл на тему: «Законодавче забезпечення місцевих референдумів в Україні», в якому взяли участь народні депутати, представники державних органів, міжнародного й вітчизняного експертного середовища та ОГС. Дискутувалися зареєстровані в парламенті України три законопроекти стосовно місцевих референдумів (№ 2145а-1, № 2145а-2, № 2145а-3) та законопроект № 2535, який регулює проведення як місцевого, так і всеукраїнського референдумів¹¹⁹.

Тривалий час ініціативи щодо законодавчого унормування питання місцевого референдуму з різних причин не реалізовувалися. Лише 19 травня 2021 р. у Верховній Раді України було зареєстровано законопроект «Про місцевий референдум» № 5512¹²⁰, розроблений представниками громадянського суспільства. Цей документ містить модель місцевого референдуму, що може стати інструментом реалізації народовладдя на місцях¹²¹.

¹¹⁸Проект Закону про місцевий референдум від 03.09.2010 р. № 7082. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=38447

¹¹⁹Комітет з питань правової політики та правосуддя ВРУ провів «круглий стіл» на тему: «Законодавче забезпечення місцевих референдумів в Україні». URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/120684.html>

¹²⁰Проект Закону про місцевий референдум від 19.05.2021 р. № 5512. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71942

¹²¹Місцевий референдум та законодавче забезпечення народовладдя. URL: <http://www.golos.com.ua/article/344425>

Експерти Центру політико-правових реформ повідомляли, що текст Законопроекту № 5512 зазнав різнобічної підготовки до його офіційної реєстрації. Проведено чотири публічні обговорення за участю громадських організацій, парламент відкрив доступ до законопроекту і 22 березня 2021 р. передав його на громадське обговорення. Загалом законопроект здобув позитивні висновки експертів, які відзначили, що документ відповідає міжнародним стандартам¹²².

Загальні збори громадян за місцем проживання (далі – ЗЗ) є одним із найдавніших ІПД територіальної громади в Україні, який Верховна Рада України затвердила, схваливши Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні (1993 р.)¹²³. З 1997 р. право проводити ЗЗ закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування» (ст. 8), який наділяє органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) повноваженнями визначати порядок проведення ЗЗ у статуті територіальної громади.

За результатами загальнонаціонального опитування щодо громадського залучення, проведеного влітку 2020 р. у рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», кожен третій українець (32,5 %) стверджує, що регулярно або рідко відвідує ЗЗ у своїх громадах¹²⁴.

Загальні збори громадян за місцем проживання – зібрання всіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. На ЗЗ громадяни можуть розглядати питання, які Законом «Про місцеве самоврядування» віднесені до компетенції місцевої ради. ЗЗ скликаються на рівні багатоквартирних будинків, вулиць, кварталів, житлових комплексів, мікрорайонів, села (селища) або інших територіальних утворень. Якщо організаційно неможливо провести ЗЗ мешканців громади на певній території через значну кількість населення, місцева рада може передбачити таку форму проведення зборів, як

¹²² Законопроект про місцевий референдум: які питання вирішуватиме, хто оплатить, як можна буде агітувати / ОПОРА. 2021. 19 трав. URL: <https://www.oporaua.org/news/vybory/referendum/23094-zakonoproiekt-pro-mistsevii-referendum-iaki-pitannia-virishuvatime-khto-oplatit-iak-mozhna-bude-agituvati>

¹²³ Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3748-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12>

¹²⁴ Допоможи собі сам: українці розчаровані в реформах, але готові підтримувати одне одного та свої громади. URL: <https://engage.org.ua/dopomozhy-sobi-sam-ukraintsi-rozcharovani-v-reformakh-ale-hotovi-pidtrymuvaty-odne-odnoho-ta-svoih-gromady/>

от конференція жителів за місцем проживання. Норма представництва на конференції встановлюється у Статуті або Положенні про ЗЗ.

Загальні збори громадян скликаються з ініціативи голови, депутатів місцевої ради, ОСН, об'єднання співвласників багатопверхового будинку, ініціативної групи мешканців та ОГС. Так, наприклад, Тячівська міська рада надала право на участь із можливістю дорадчого голосу громадським організаціям, об'єднанням співвласників багатоквартирних будинків, ОСН, підприємствам. Такий підхід можна оцінити позитивно, оскільки участь профільних інституцій у ЗЗ може допомогти мешканцям напрацювати якісні рішення.

Експерти ВГО Інститут «Республіка» вважають, що ЗЗ сприяють самоорганізації мешканців територіальних громад, є елементом впливу на владу, а також – інформаційним приводом, адже поширення інформації про проблеми сприяє швидшому їх вирішенню¹²⁵.

Водночас експерти Асоціації сприяння самоорганізації населення, які провели аналіз статутів територіальних громад, засвідчують неякісну підготовку цих нормативно-правових актів, що знижує їх ефективність, зокрема й у застосуванні ЗЗ. Так, було встановлено, що:

- внутрішньо переміщені особи, іноземці обмежені в праві участі у ЗЗ через надання цього права виключно членам територіальної громади;
- існують завищені вимоги щодо кількісного складу ініціативної групи мешканців;
- переважна більшість громад не визначила в статутах чіткого переліку суб'єктів скликання ЗЗ або визначила неповний їх перелік;
- існують завищені вимоги щодо строків повідомлення місцевої ради про скликання ЗЗ;
- деякі статuti містять обмеження стосовно кола осіб, які можуть головувати під час ЗЗ;
- запроваджені вікові обмеження для участі у ЗЗ;
- у більшості статутів не міститься норма щодо правомочності ЗЗ;
- процедура врахування рішень ЗЗ у більшості статутів відсутня¹²⁶.

¹²⁵ Інструменти прямої демократії: як українці використовують свої права та можливості. URL: <https://inrepublica.org.ua/aktyvna-hromada/instrumenty-pryamoyi-demokratiyi-yak-ukrayintsi-vykorystovuyut-svoyi-prava-ta-mozhlyvosti.html>

¹²⁶ Експерти провели аналіз інструментів місцевої демократії. URL: <https://samoorg.com.ua/blog/2019/10/31/21785/>

Громадські слухання (далі – ГС) запроваджено в Україні 1997 р. Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», а також передбачено постановами Кабінету Міністрів України, які регулюють проведення таких слухань під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні й оцінювання впливу на довкілля. Якщо постановами уряду України порядок скликання, проведення, фіксації, подальшого руху та впливу результатів ГС урегульовано, то згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок організації ГС визначається Статутом територіальної громади.

Типовий (модульний) Статут територіальної громади законодавчо не закріплено. Зразок цього документа міститься в практичному посібнику з питань організації органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад¹²⁷, що розроблений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» у 2016 р., та Методичних рекомендаціях для розробки Статуту територіальної громади¹²⁸, які Міністерство розвитку громад та територій України запропонувало 2019 р. Ці рекомендації виключно інформаційні, вони містять мінімальні вимоги щодо статутів, а вимоги щодо врегулювання порядку проведення ГС на законодавчому рівні не встановлено.

Через те, що в Законі відсутні порядок скликання, проведення, фіксації тощо ГС, місцева влада діє на власний розсуд, унаслідок чого можуть виникати фальсифікації реального волевиявлення громадян.

Подекуди ГС, зважаючи на такий стан речей, мають, швидше, формальний характер, тобто ініціатори проводять їх лише задля виконання законодавчих вимог. Домогтися реальних наслідків та спонукати органи державної влади чи місцевого самоврядування здійснити певні дії за рішеннями, що були прийняті на ГС, ураховуючи відсутність законодавчо встановлених механізмів, проблематично.

Тому для уникнення такого формального підходу до громадських слухань необхідно на законодавчому рівні врегулювати питання щодо їх проведення та реагування органів влади й ОМС на ці рішення¹²⁹.

¹²⁷ Практичний посібник з питань організації роботи органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. URL: <https://cutt.ly/1Ty9Fn3>

¹²⁸ З'явилися Методичні рекомендації для розробки Статуту територіальної громади. URL: <https://cutt.ly/iTy9qrn>

¹²⁹ Томенко М. Інститути прямої демократії в сучасній Україні: між охлократією і демократією. Форум прямої демократії : зб. матер. доп. та тез всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 груд. 2018 р.). Київ, 2019. 409 с. С. 29–32. URL: <https://cutt.ly/BTy9ter>

Станом на 2020 р. тільки 6,7 % громадян було залучено до участі в громадських слуханнях¹³⁰.

Експерти Асоціації сприяння самоорганізації населення виокремили основні проблеми, що виникають під час застосування ГС на місцевому рівні, та запропонували рекомендації щодо їх уникнення (табл. 5.2).

Місцеві ініціативи (далі – МІ) закріплені з 1997 р. у ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, члени територіальної громади мають право в порядку МІ ініціювати розгляд у раді будь-якого питання, що належить до компетенції місцевого самоврядування. Використовуючи інструмент МІ, громадяни вчаться бути законотворцями. У суспільстві з'являється можливість налагодити зв'язок між обраною владою і громадою, посилити згуртованість громади, її спроможність впливати на важливі виклики міста/села.

Проаналізовано особливості участі жителів у формуванні порядку денного за допомогою МІ. При цьому виявлено, що в низці статутів не передбачено норми, яка уможливорює ВПО, іноземцям подавати МІ та підписувати їх. Не всі місцеві ради також надають можливість ОГС вносити на розгляд ради проекти рішень у порядку МІ. Громадські організації володіють достатнім фаховим рівнем для якісної підготовки проектів рішень, тому доцільним є внесення їх до суб'єктів подання МІ. Такі права, наприклад, прописані в статутах сіл Оратів та Стара Прилука, м. Пирятин.

Вітчизняні ГС за підтримки міжнародних донорських організацій здійснюють низку проектів щодо підтримки розвитку місцевих ініціатив в Україні. Так, ГО «Громадський центр «Нова генерація» щорічно проводить конкурси проектів «Місцеві ініціативи для розвитку громад» серед місцевих ГС, ініціативних груп та молодіжних рад у рамках Програми «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE) за підтримки USAID¹³¹. ГО «Товариство Лева» проводить конкурс проектів «Підтримка місцевих ініціатив в Україні» серед ОГС Закарпатської, Одеської та Чернівецької областей за фінансування NED¹³².

¹³⁰ Допоможи собі сам: українці розчаровані в реформах, але готові підтримувати одне одного та свої громади. URL: <http://surl.li/aqadr>

¹³¹ Конкурс проектів «Місцеві ініціативи для розвитку громад». URL: <https://stanislavskaotg.dosvit.org.ua/news/konkurs-2020-02-13>

¹³² Конкурс проектів «Підтримка місцевих ініціатив в Україні». URL: <https://www.prostir.ua/?grants=zaproshehnyya-do-podannya-hrantovyh-zayavok-na-konkurs-proektiv-pidtrymka-mistsevyyh-initsiatyv-v-ukrajini-vid-ho-tovarystvo-leva-m-lviv>

Таблиця 5.2

**Основні проблеми застосування ГС на місцевому рівні
та рекомендації з їх уникнення**

Проблеми	Рекомендації
У більшості статутів громад відсутня норма щодо обов'язкового інформування жителів громади про проведення ГС, що знижує рівень соціальної довіри як до ОМС, так і до ІПД	Оскільки ГС повинні проводитися відкрито, доцільним є широке інформування населення про їх проведення (тому варто прописати в Статуті канали отримання інформації)
Статутами не визначено періодичність, з якою проводяться ГС	Закон «Про місцеве самоврядування» встановлює частоту проведення ГС – не рідше одного разу на рік. Зазвичай місцеві ради проводять такі слухання наприкінці року, на яких голова звітує про виконання бюджету за попередній рік. Водночас ГС є важливим механізмом узгодження проектів рішень місцевої ради з різними групами населення. Тому ОМС доцільно чітко визначити в Статуті періодичність, з якою в громаді на ГС обговорюються питання місцевого самоврядування. У статутах громад також необхідно зазначити перелік питань, обговорення яких вимагає обов'язкового проведення ГС
В окремих статутах ускладнено процедуру ініціювання ГС	Для оперативного скликання ГС зумовленого необхідністю розгляду термінових питань необхідно знизити підписний бар'єр, термін розгляду місцевою радою повідомлення про проведення ГС, а також спростити вимогу щодо широкого переліку документів та складу ініціативної групи
У статутах іноді не врегульовано правові наслідки ГС, зокрема порядок розгляду рішень ГС місцевою радою	Закон «Про місцеве самоврядування» зазначає, що рішення ГС підлягає обов'язковому розгляду ОМС. Проте не всі громади визначають у власних статутах саму процедуру цього розгляду. Ефективність інструменту, а також довіра жителів ГС залежать від того, яким чином місцева рада враховує рішення жителів, що були прийняті на слуханнях. У статутах громади обов'язково необхідно вноرمувати питання оприлюднення рішень ГС, а також процедуру їх розгляду радою

Джерело: складено авторами за¹³³.

¹³³ Інструменти локальної демократії. URL: <https://drive.google.com/file/d/17EnATMfrnPwbcz-dfQVWfE18Jq6wb7el/view>

Громадські експерти виявляють обмеження у частинах статутів, які регулюють процедури ініціювання та подання МІ. Ці обмеження можуть ускладнювати доступ жителів до внесення проектів рішень на розгляд у порядку МІ. Ще одним типовим недоглядом окремих місцевих рад є те, що вони не прописали в статутах норму, яка зобов'язує посадових осіб ОМС повідомляти ініціаторів про причини відмови в реєстрації МІ. Якщо посадова особа ОМС не пояснить ініціаторам причин, з яких МІ була відхилена, це можна розцінити як незацікавленість ради в участі жителів у напрацюванні відповідних рішень.

Аналіз статутів у частині процедури розгляду МІ виявив, що в низці громад ініціаторам МІ не надається можливість доопрацювати проект рішення за результатами розгляду на сесії ради. Це є важливим аспектом, оскільки депутати можуть запропонувати внести корективи або доповнення до МІ, які можуть бути підтримані в окремих частинах, тому варто надати ініціаторам можливість урахувати пропозиції депутатів¹³⁴.

Органи самоорганізації населення (далі – ОСН) – елемент системи місцевого самоврядування та одна з форм участі жителів територіальної громади у вирішенні окремих питань місцевого значення. На рівні державної політики оновлення функцій самоорганізації локальних спільнот відбулось у 1998 р. з упровадженням Концепції адміністративної реформи¹³⁵, у якій ішлося про створення органів самоорганізації населення, як за територіальною, так і за функціональною ознаками, встановлення організаційних зв'язків ОСН з органами й посадовими особами місцевого самоврядування.

Правовий статус, порядок організації та діяльності ОСН за місцем проживання сьогодні визначаються Законом України «Про органи самоорганізації населення»¹³⁶, що набув чинності 2001 р. ОСН може створюватись з ініціативи жителів на рівні будинку, вулиці, кварталу, населеного пункту (якщо до складу громади входить кілька населених пунктів). ОСН допомагає місцевій раді в реалізації повноважень

¹³⁴Інструменти локальної демократії. URL: <https://drive.google.com/file/d/17EnATM-frnPwbcz-dfQVWfE18Jq6wb7eI/view>

¹³⁵Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.

¹³⁶Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

та надає допомогу в розвитку територій міст, селищ та сіл. Для виконання окремих завдань місцевого самоврядування ОСН може отримати від місцевої ради делеговані повноваження. Місцева рада може ухвалювати Положення про ОСН. У документі визначаються: загальні принципи самоорганізації населення в селі, селищі, місті; процедури створення та діяльності ОСН; повноваження, права та гарантії діяльності ОСН. Такі документи сприяють розвиткові самоорганізації населення в громаді та надають ОСН чіткіші правила гри.

З набуття Законом чинності в процесах розвитку місцевої самоорганізації окреслилися позитивні тенденції. Про них, зокрема, свідчать дані дослідження стану розвитку різних форм локальної демократії в низці міст України, яке проводила ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення» в рамках проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії». Під час опитування в 2002–2006 рр. серед усіх інструментів участі громадян у вирішенні проблем розвитку територіальної громади діяльність ОСН отримала найвищу оцінку респондентів (56,2 %). У період 2006–2007 рр. такі показники зросли до 59,1 %¹³⁷.

З 2014 р. Україна здійснює комплексну реформу місцевого самоврядування й територіальної організації влади. Уже подолано кілька етапів, майже завершено процес об'єднання територіальних громад, здійснено фінансову децентралізацію, відбувається перерозподіл повноважень від держави до ОМС. В цих умовах украї важливою видається розбудова ефективної системи представництва інтересів жителів населених пунктів об'єднаних територіальних громад, у т. ч. й через ОСН. Адже цей інститут місцевої демократії має чималий нерелізований потенціал, для розкриття якого необхідне серйозне оновлення законодавства.

Профільні громадські експерти вважають, що ані законодавець, ані виконавча гілка влади не приділяють достатньої уваги розвитку ОСН. Попри те, що вдосконалення правового забезпечення діяльності ОСН прямо передбачене Концепцією реформування місцево-

¹³⁷ Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування. Аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / за ред. В. І. Брудного, А. С. Крушника, О. С. Орловського. Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. 168 с.

го самоврядування та територіальної організації влади в Україні, на практиці за всі шість років реформи цього не відбулося. Так, розроблений Асоціацією сприяння самоорганізації населення та ініційований до розгляду у Верховній Раді України VIII скликання законопроект № 2466 «Про органи самоорганізації населення» (нова редакція)¹³⁸ не був проголосований¹³⁹.

Доручення виборців (далі – ДВ) – ІПД, що закріплений у ст. 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»¹⁴⁰ від 2002 р. Згідно з цим документом виборці можуть давати депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. ДВ мають бути підтримані більшістю учасників зборів. Доручення виборців, виконання яких потребує прийняття радою або її виконавчим органом рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів. Рада аналізує доручення та приймає відповідні рішення щодо їх реалізації.

У деяких областях виконання ДВ регулюється обласними програмами (Запорізька, Чернігівська, Житомирська обласні ради), підпрограмами (Полтавська, Івано-Франківська обласні ради) чи окремими рішеннями ради (Дніпропетровська, Сумська обласні ради), у яких певні бюджетні кошти закладені на виконання ДВ (діють у семи областях). За рахунок цих програм кошти спрямовуються здебільшого на надання матеріальної допомоги; будівництво, реконструкцію та ремонт об'єктів соціально-культурної сфери; зміцнення матеріально-технічної бази бюджетних установ та благоустрій територій. Ці кошти виділяються як субвенція з обласного бюджету для локальних бюджетів. У 2019 р., наприклад, найбільше коштів на виконання ДВ було закладено у бюджеті Дніпропетровської (90 млн грн), Полтавської (85 млн грн), Запорізької (майже 59 млн грн) областей. У Київській області діє програма, що передбачає можливість надання лише матеріальної допомоги

¹³⁸Проект Закону про органи самоорганізації населення від 24.03.2015 р. № 2466. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538

¹³⁹Органи самоорганізації населення: зарубіжний досвід : аналіт. зап. URL: <https://drive.google.com/file/d/1KKN3bbNOBltNMvHlzdTjUc3beaLVkJnH/view>

¹⁴⁰Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>

ги виборцям за рахунок коштів обласного бюджету. Рішення про це ухвалюють депутати.

Експерти Громадянської мережі «ОПОРА» вважають, що ДВ як інструмент прямої демократії не виконує своїх функцій. Адже розподіл субвенцій відбувається фактично в ручному режимі. На практиці невідомо, чи дійсно виборці дають своїм обласним депутатам доручення, як це передбачено в законодавстві, чи на власний розсуд вирішують, на які об'єкти варто спрямувати кошти. Крім того, ці кошти депутати можуть використовувати у своїх медійних та агітаційних цілях на виборах. Наприклад, за рахунок коштів, які передбачені на виконання ДВ, окремим громадянам надається матеріальна допомога від імені депутата. Така практика може розглядатись як вид зловживання бюджетним адміністративним ресурсом або мати ознаки підкупу виборців.

На думку громадських експертів, попри те, що право на доручення виборців закріплене в законодавстві, від цього інструменту варто відмовлятися в майбутньому та поступово замінювати його на практику проведення публічних консультацій, які дають можливість громадськості й усім зацікавленим сторонам бути залученими до процесу формування місцевої політики та ухвалення рішень. Зокрема, за допомогою публічних консультацій можна визначити, на які об'єкти місцевої інфраструктури потрібно спрямувати кошти та як ці об'єкти можна покращити, щоб громада отримала максимальну користь¹⁴¹.

Консультативно-дорадчі органи (далі – КДО) – колегіальні органи, що створюються при органах місцевого самоврядування з метою підготовки пропозицій щодо вдосконалення їх роботи, участі в розробленні проектів рішень з важливих питань місцевого значення. Статус КДО, порядок їх створення та повноваження визначаються положенням, затвердженим відповідною місцевою радою, при якій ці органи створюються.

У більшості випадків громади розробляли власні положення про КДО на основі Типового положення «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р.

¹⁴¹ Найбільше коштів на виконання доручень виборців у 2019 році заклали у бюджет Дніпропетровщини URL: <https://www.oporaua.org/news/vybory/19625-naibilshhe-na-vikonannia-doruchen-vibortsiv-u-2019-rotsi-zaklali-u-biudzhet-dnipropropetrovshchini>

№ 996¹⁴². Типове положення не містить суттєвих обмежень для участі представників громадянського суспільства у КДО. Аналіз локальних статутів та положень також не виявив значної кількості перешкод для участі. Проте окремі документи містять низку недоліків, які можуть створювати обмеження у використанні інструменту КДО. Так, наприклад, у багатьох місцевих нормативно-правових актах відсутня стаття, що визначає процедуру розгляду рішень і напрацювань КДО виконавчими органами місцевої ради¹⁴³.

Бюджет участі (*дали – БУ*) вважається одним із найбільш успішних та популярних нових інструментів прямої демократії. За період існування в Україні цього інструменту (з 2015 р.) здійснено тисячі успішних проектів за кошти місцевих бюджетів, замовниками яких були мешканці громад. Водночас низка суттєвих проблем змушує з обережністю говорити про загальну ефективність практики запровадження БУ в Україні. Швидше, БУ сьогодні можна охарактеризувати як новий інструмент громадської участі із наявними природними проблемами зростання, який має значний потенціал для сталого розвитку.

На нинішньому етапі становлення БУ можна виокремити дві моделі, за якими цей інструмент функціонує: 1) основний вплив на формування засад і реалізацію БУ в громаді мають посадові особи територіальних громад; 2) вагомий вплив має громадськість. Перша модель наразі є домінуючою, що часто призводить до імітації принципу громадської участі. Це зумовлено тим, що керівництво окремих громад консервативно сприймає бюджетний процес, а також відсутністю мотивації передавати частину повноважень мешканцям громади. Тобто БУ в багатьох громадах упроваджується номінально, що можна пояснити бажанням її керівництва скористатися популярним інструментом для особистої користі.

Вітчизняні науковці ідентифікували основні недоліки практики БУ в Україні: зведення участі громадян до голосування за відібрані органами місцевого самоврядування проекти мешканців; незначні обсяги фінансування громадських ініціатив; недосконала законодавча

¹⁴²Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 966. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

¹⁴³Інструменти локальної демократії. URL: https://www.vplyv.org.ua/wp-content/uploads/2019/10/report_hubs.pdf

база участі громадян у бюджетному процесі; брак уваги до просвітницької роботи; недостатня інклюзивність – окремі соціальні групи, у т. ч. внутрішньо переміщені особи, майже не залучені до цього процесу. Дослідники вважають, що під час реалізації БУ виникає низка серйозних проблем. Зокрема, бюджет участі може використовуватися для маніпулювання громадською думкою, інтересами зацікавлених акторів або виконуватися формально; передбачає значні витрати (матеріальні, часові, людські), створює певні незручності для учасників; може негативно впливати на структуру підзвітності в державному управлінні, послаблюючи традиційну вертикаль відносин «принципал – агент», створюючи потенційний конфлікт між громадянами, які беруть участь, і тими, хто виключений з цього процесу¹⁴⁴.

За результатами аналізу інформації щодо реалізації бюджету участі в 41 ОТГ у всіх областях України, що оприлюднені у звіті «Результати запровадження та реалізації бюджету участі в об'єднаних територіальних громадах у 2019 році»¹⁴⁵, а також інших відкритих джерел, виокремлено вісім блоків проблем: дефіцит економічних ресурсів; недостатня поінформованість членів громади про сутність та механізми реалізації БУ; невисока активність мешканців ОТГ щодо подання заявок і голосування за проекти; низька якість проектів, що подаються на конкурс; недостатня кваліфікація посадових осіб ОТГ для адміністрування БУ; домінування представників бюджетного сектору над громадським серед переможців проектів БУ; нерозвиненість та розбалансованість інфраструктури для ефективного функціонування БУ в ОТГ; недоброчесні або шахрайські методи користування інструментом бюджету участі.

Отже, виокремимо перспективні напрями роботи ОГС щодо впровадження та оптимізації функціонування БУ в ОТГ: *вплив* через дорадчі органи ОТГ на впровадження там БУ, поширення в інформаційному просторі успішних прикладів реалізації БУ; *навчання* жителів ОТГ умінь користуватися інструментом БУ (навчання перед початком етапу

¹⁴⁴Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.02. Київ, 2018. 39 с. URL: <https://cutt.ly/iTy8vJV>

¹⁴⁵Результати запровадження та реалізації бюджету участі в об'єднаних територіальних громадах у 2019 році. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/581/Participatory-budget.pdf>

подання проєктів дасть змогу залучити більшу кількість проєктів через заохочення потенційних авторів до участі, а також уникнути можливих непорозумінь, які можуть стати бар'єрами для участі), посадових осіб ОТГ – навичок складати якісні положення про БУ та користування цими документами; *інформування* жителів громади щодо проходження всіх етапів БУ: 1) подання (проєктів); 2) розгляд (і доопрацювання) проєктів; 3) голосування (за проєкти); 4) визначення/оголошення переможців; 5) планування та реалізація (проєктів); *експертна участь*, наприклад, формування пропозицій щодо доречних новацій до положень про БУ, враховуючи територіально-адміністративні особливості ОТГ; *громадський контроль, або аудит* за виконанням усіх етапів БУ; *адвокація* жителів ОТГ у разі створення неправомірних перешкод у застосуванні БУ; особиста участь представників ОГС у БУ; *технічна та методологічна підтримка* користування функціоналом платформ електронної демократії, на яких здійснюється БУ тощо.

Електронні петиції (далі – ЕП) в Україні було запроваджено в 2015 р. після внесення ст. 23-1 «Електронна петиція, порядок її подання та розгляду» до Закону України «Про звернення громадян». Таке рішення адвокатавали, зокрема, експерти ГС «Центр розвитку інновацій» та ГС «Коаліція «Реанімаційний Пакет Реформ» (далі – Коаліція РПР).

Електронні петиції запроваджено майже всіма органами влади, їх можна подати на сайтах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України. Існує також Єдина система місцевих петицій (e-dem.in.ua/). Найчастіше жителі всіх українських міст зверталися з ЕП щодо благоустрою, транспорту та доріг, житлово-комунального господарства. Саме ці питання в ОМС, на думку авторів ЕП, потребують пріоритетної уваги. Станом на 2018 р. ЕП запроваджено майже в 60 % міст України. Приблизно 30 % ЕП реалізовано в Україні за період 2015–2018 р.¹⁴⁶. Водночас у 2020 р. тільки 4,7 % опитаних громадян ініціювали ЕП до міського голови, районної чи обласної ради, президента та ін.¹⁴⁷.

¹⁴⁶Ємельянова А., Лобойко С. Національне дослідження електронних петицій в Україні. URL: <https://cutt.ly/3Ty8lX5>

¹⁴⁷Допоможи собі сам: українці розчаровані в реформах, але готові підтримувати одне одного та свої громади. URL: <https://engage.org.ua/dopomozhy-sobi-sam-ukraintsi-rozcharovani-v-reformakh-ale-hotovi-pidtrymuvaty-odne-odnoho-ta-svoihromady/>

На думку деяких експертів, дієвість ЕП як механізму волевиявлення викликає сумніви. Так, Закон «Про звернення громадян» не зобов'язує органи влади приймати рішення за питаннями, викладеними в петиціях, адже згідно із документом у разі визнання за доцільне викладені в ЕП пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, прийняттям рішення з питань, віднесених до його компетенції.

Викликає питання також складність у підписанні ЕП і доступність громадян до відповідних ресурсів. Щоб таку петицію підписати, потрібно як мінімум мати доступ до інтернету, зареєструватися на відповідному сайті й пройти процедуру верифікації (включно з наданням інформації щодо номера облікової картки платника податків).

Також проблемою є те, що часто електронні петиції повторюються (дублюються), а механізму щодо об'єднання таких петицій не існує, тобто відсутні будь-які методи фільтрації петицій та їх систематизації¹⁴⁸.

В Україні інструмент ЕП є не так індикатором е-розвитку місцевої громади, як індикатором демократичності адресата – ОМС. Адже популярність ЕП, очевидно, залежить від того, як ОМС ставиться до цього інструменту, його активних користувачів: чи розвиває ОМС діалог та співпрацю з авторами й прихильниками популярних ЕП, чи лише формально реагує на них.

Для того, щоб зробити український сервіс ЕП ефективнішим, варто скористатися досвідом США та Великої Британії щодо попереднього публічного опрацювання петицій із наданням пояснень заявнику петиції, яка дублює іншу чи має некоректні висловлювання та не є реальною для впровадження.

Електронна демократія як форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління через широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій, почала впроваджуватися в Україні з початку 2000-х років¹⁴⁹. Знаковою подією, що визначи-

¹⁴⁸Томенко М. Інститути прямої демократії в сучасній Україні: між охлократією і демократією. Форум прямої демократії: зб. матер. доп. та тез всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 4 груд. 2018 р.). Київ, 2019. 409 с. С. 29–32. URL: <http://ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2019/07/ZBIRNYK-Forum-Petro-Vasyl-ovych-variant-3.pdf>

¹⁴⁹Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31.07.2000 р. № 928. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928/2000#Text>

ла державні пріоритети у сфері розвитку е-демократії, стало прийняття в 2013 р. Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні¹⁵⁰.

Останнім часом ініціативи щодо новацій у розвитку е-демократії в Україні переважно належать представникам громадянського суспільства, які 2016 р. створили Коаліцію з розвитку е-демократії в Україні для консолідації зусиль, спрямованих на визначення спільного бачення розбудови в Україні е-демократії, підвищення участі громадськості в прийнятті державних рішень, справляння впливу на формування і реалізацію державної політики, вирішення питань регіонального й місцевого значення, посилення прозорості й підзвітності органів влади¹⁵¹.

Учасники Коаліції розробили Концепцію розвитку електронної демократії в Україні, яку в листопаді 2017 р. разом із планом заходів щодо її реалізації схвалено Кабінетом Міністрів України¹⁵². Аналіз виконання планів заходів з реалізації Концепції виявив, що концептуальне бачення сфери е-демократії потребує оновлення через розробку Стратегії розвитку електронної демократії в Україні, у якій потрібно більш раціонально структурувати пріоритети розвитку е-демократії, визначити реалістичну перспективу впровадження обраних напрямів, підкріплену наявним ресурсним забезпеченням, та посилити відповідальність за виконання означених цілей.

На сучасному етапі Міністерство цифрової трансформації України визначило мету: потрапити до двадцятки країн за розвитком електронної демократії (за індексом е-участі ООН¹⁵³). Громадський сектор загалом підтримав цю ідею Мінцифри. У Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації 18 лютого 2021 р. відбувся слухання «Електронна демократія в Україні – дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20»¹⁵⁴ за участі представників експертного середови-

¹⁵⁰ Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/246420577>

¹⁵¹ Коаліція з розвитку електронної демократії в Україні. URL: <https://cid.center/>

¹⁵² Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80#Text>

¹⁵³ E-Government Survey 2020. URL: <https://cutt.ly/STurK2v>

¹⁵⁴ Протокол слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації «Електронна демократія в Україні – дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20» від 18.02.2021. URL: <http://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30694.pdf>

ща: Центру розвитку інновацій, Коаліції РПР, Асоціації міст України, Центру політико-правових реформ та ін.

У рекомендаціях слухань, затверджених Комітетом Верховної Ради України з питань цифрової трансформації 31 березня 2021 р.¹⁵⁵, пропонується розробити та/або прийняти проекти законів України, які стосуються інструментів прямої демократії на місцевому рівні: «Про публічні консультації», «Про бюджет участі», «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо вдосконалення механізму подання та розгляду електронних петицій», «Про електронне голосування», «Про місцевий референдум», «Про відкликання депутатів місцевих рад», також ідеться про започаткування функціонування платформи «Взаємодія».

Важливою запорукою успішної реалізації цих напрямів є збереження конструктивної динаміки співпраці між Міністерством цифрової трансформації та громадським сектором.

¹⁵⁵ Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації на тему: «Електронна демократія в Україні – дорожня мапа для цілі – Україна в топ-20 країн за розвитком електронної демократії». URL: <http://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30690.pdf>

Розділ 6. Роль інститутів громадянського суспільства у збереженні культурної спадщини та сприянні культурному розвитку

За статистичними даними, приблизно 7 % з понад 81 тис. громадських організацій України належать до культурно-просвітницьких, поступаючи за кількістю фізкультурно-спортивним, професійним, молодіжним і ветеранським. Вони різняться як за чисельністю, так і за напрямами діяльності. Серед культурно-просвітницьких організацій, наприклад, і велике спеціалізоване Українське товариство охорони пам'яток історії та культури (УТОПІК), і Коаліція «Реанімаційний Пакет Реформ», для якої культура є лише одним із напрямів діяльності, і різноманітні платформи соціальних, у т. ч. культурних, інновацій та ін. Таке багатоманіття ускладнює облік та класифікацію цих організацій. Крім того, усі вони створені в різні часи і, відповідно, різняться за традиціями й стилем своєї діяльності.

Так, в Україні діють 23 творчі спілки. Деякі з них було створено ще в 30-ті роки минулого сторіччя внаслідок державної політики уніфікації й суворої регламентації культурного життя країни. Нині цю форму організації творчої громадськості вважають застарілою – вона була успадкована Україною від СРСР, де творчі спілки були передусім знаряддями державного контролю за відповідними секторами культури та мистецтва. Позбувшись цієї функції після здобуття Україною незалежності, творчі спілки значною мірою втратили сенс свого існування і нині сприймаються реліктами радянської доби.

На думку експертів, «спілки асоціюються з радянським минулим, розподілом незначних державних коштів, пільгами, а не з успішними культурно-мистецькими проектами і дієвою підтримкою талантів»¹⁵⁶.

¹⁵⁶Розумна О. Громадські ініціативи в культурній політиці міста: проблеми і перспективи партнерства з владою (на прикладах Києва та Львова) : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень. 2012. 20 берез. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/gromadski-iniciativi-v-kulturniy-politici-mista-problemi-i>

Як і в інших сферах українського суспільного життя, у культурі існує тенденція до зростання ролі інститутів громадянського суспільства, причому в різних напрямках – від культурного менеджменту, просвітництва і науково-дослідної діяльності до реалізації творчих проєктів, розвитку культурних індустрій, охорони та актуалізації культурної спадщини.

6.1. Взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади щодо формування й реалізації культурної політики

Останніми роками інститути громадянського суспільства заявили про себе як про активних учасників, що беруть участь у виробленні й реалізації культурної політики держави, популяризації української культури за кордоном. Водночас, на відміну від західноєвропейських країн, згадана тенденція ще не набула в Україні сталих організаційних та інституційних форм і не одержала необхідного правового забезпечення. Основною причиною такого становища можна вважати те, що держава, позбувшись властивих їй за радянських часів функцій жорсткого контролю за культурою і мистецтвом, з одного боку, залишила за собою функцію досить щільної опіки в певних сегментах культурного життя, а з іншого – і досі не спромоглася налагодити партнерські відносини із зацікавленими представниками громадянського суспільства, розглядаючи їх, у кращому разі, лише як молодших партнерів з обмеженими повноваженнями. Іноді навіть прогресивні законодавчо-нормативні новації в цій сфері повною мірою не можна було реалізувати через занадто консервативні традиції державного управління.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства з державою, крім відповідних законодавчих актів, регулюється, зокрема, постановами Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 та «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка від 12 жовтня 2011 р. № 1048. У галузі культурної

політики основним інструментом взаємодії державної влади з інститутами громадянського суспільства мала стати Громадська рада при Міністерстві культури України (назви цієї установи з часом змінювалися). Уперше вона була створена 4 квітня 2012 р., до неї увійшли представники 83 інституцій громадянського суспільства. Згодом 18 серпня 2014 р. Міністерство культури України своїм наказом затвердило нове Положення про Громадську раду та її новий склад у кількості 120 осіб. Через два роки, 4 травня 2016 р., було затверджене чергове Положення про Громадську раду і 7 липня того ж року обраний її новий склад у кількості 35 осіб. Як і в попередній редакції Положення, метою створення цього консультативно-дорадчого органу визначалося «сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а основними завданнями – «сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю Мінкультури; сприяння врахуванню Мінкультури громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, віднесених до компетенції Мінкультури; налагодження ефективної взаємодії Мінкультури з громадськістю». Новий склад Громадської ради в кількості 34 осіб був сформований 9 липня 2018 р. завдяки проведенню рейтингового голосування. У складі цієї Громадської ради так само діяли чотири комісії: з питань мистецтв та культурно-мистецької освіти; з питань культурної спадщини та культурних цінностей; з питань міжнаціональних відносин та культурного розмаїття; з питань свободи совісті. Відповідно до сфери компетенції Міністерства культури у громадських радах були представники не лише організацій, що опікувалися питаннями культури, а й тих, що представляли національні меншини та релігійні спільноти.

Нині в переліку консультативно-дорадчих органів при Міністерстві культури та інформаційної політики Громадська рада відсутня, а громадські організації представлені лише в науково-методичній раді з питань охорони культурної спадщини. Це, зокрема, Українське товариство охорони пам'яток історії та культури, Український національний комітет Міжнародної ради з питань пам'яток та визначних місць і Національна спілка архітекторів України. Причому це представництво є відносним, оскільки більшість членів зазначених організацій увійшли до складу науково-методичної ради передусім як

посадові особи у державних культурних, наукових та освітніх установах – Національних заповідниках «Києво-Печерська лавра» та «Софія Київська», Київському національному університеті будівництва та архітектури, Інституті історії України НАН України та ін.

Потенціал взаємодії інститутів громадянського суспільства з владою, звісно, не обмежується їх участю у виробленні політик, програм, планів розвитку культури на загальнодержавному та місцевому рівнях. В умовах децентралізації, коли значна частина повноважень з реалізації культурної політики, наприклад, утримання мережі культурних закладів, збереження культурної спадщини, передається на місця, перед місцевими органами державної влади і самоврядування постає чимало проблем, в основному пов'язаних з обмеженими фінансовими можливостями. Під час публічного обговорення, яке відбулося в Українському кризовому медіа-центрі у вересні 2020 р., заступник міністра розвитку територій та громад України В. Негода зазначив: «Наш погляд, краще, ніж самі громади, розвивати питання культури, традицій, інші органи не можуть. Тому основний акцент і в повноваженнях, і в ресурсах у подальшому буде робитися на підтримку громад, які мають бути культурними осередками, де формуються і традиції, і культура, і основна інфраструктура, яка забезпечує надання послуг, які будуть іти через ці культурні центри». Громади визначаються «основою розбудови культури», тоді як за районною владою залишається контроль за об'єктами культурної спадщини й реалізацією культурної політики на місцях, а за обласною – «управління закладами культури, які є на рівні області – театри, великі музеї, туристичні заповідники національного та місцевого рівнів тощо»¹⁵⁷.

Об'єднані територіальні громади завдяки адміністративно-територіальній реформі отримують і великий обсяг інших повноважень. Проте питання належного фінансування для їх реалізації залишається відкритим. Очевидно, що в галузі культури, яка не є прибутковою і, на відміну від освіти та охорони здоров'я, не має постійного масового споживача, державні субвенції можуть вирішити це питання лише частково. Виходом із ситуації, апробованим в інших країнах, є розвиток

¹⁵⁷ Як розвивати культуру в громадах: можливості, ресурси, виклики / Децентралізація дає можливості. 2020. 16 верес. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12801>

культурного благодійництва, заохочення громадських культурних ініціатив на місцевому рівні.

Однак в Україні діяльність інститутів громадянського суспільства в культурній сфері на рівні первинних адміністративно-територіальних одиниць – громад – відчувається слабко. Прикметно, що в аналітичному звіті «Децентралізація та реформа культурних послуг», підготовленому ГО «Товариство дослідників України», зазначені інститути навіть не згадувалися серед стейкхолдерів, що впливають на розвиток культури в об'єднаних територіальних громадах. Проте з контексту обговорення нагальних проблем, які постають перед культурними установами на цьому рівні, було цілком очевидно, що жодну з них неможливо вирішити задовільно, покладаючись лише на фінансування з місцевого та державного бюджетів і допомогу місцевих підприємців¹⁵⁸.

6.2. Виклики щодо участі громадських організацій у розвитку культури та збереженні культурної спадщини

Чинне законодавство, що регулює відносини в культурній сфері, на жаль, не надто сприяє участі громадських організацій у розвитку культури та збереженні культурної спадщини. Як зазначено у ст. 31 Закону України «Про культуру», «громадські організації мають право самостійно та на договірній основі утворювати благодійні організації для фінансування культурних програм розвитку літератури та мистецтва, підтримки талантів і творчих починань у сфері культури, розв'язання соціальних і побутових проблем професійних творчих працівників». Однак, по-перше, навіть відповідно до українського законодавства діяльність благодійних організацій не обмежується фінансуванням, а передбачає безоплатне надання послуг та виконання робіт, інші види діяльності¹⁵⁹. По-друге, у згаданому переліку не йдеться, зокрема, про створення й реалізацію культурно-мистецьких про-

¹⁵⁸Пирогова Д. Децентралізація та реформа культурних послуг : аналіт. звіт за результатами соціол. дослідж. покращення якості та доступу до культур. послуг у громадах. Київ : ГО «Т-во дослідників України», 2020. URL: <https://drive.google.com/file/d/1LDyNUdxODDoTa1RqbK8uKg95RRE0dQBC/view>

¹⁵⁹Про благодійну діяльність та благодійні організації : Закон України від 05.06.2012 р. № 5073-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17#Text>

ектів, охорону пам'яток, їх дослідження, музеєфікацію, консервацію, реставрацію, зрештою, їх актуалізацію в інтересах суспільства, тобто те, що в інших країнах успішно, за цілковитого схвалення та сприяння держави, роблять недержавні неприбуткові організації. Окрім того, у ст. 32 Закону «Про культуру» зазначено, що «держава залучає представників культурно-мистецької громадськості до участі в підготовці проектів нормативно-правових актів, презентації України в різних сферах міжнародного культурного життя». При цьому під культурно-мистецькою громадськістю Закон розуміє «митців та працівників закладів культури, інших працівників, об'єднаних у професійні творчі спілки, національно-культурні товариства» (ст. 1). Ці формулювання можна вважати правовим анахронізмом, адже коло суб'єктів культурної діяльності в Україні давно вийшло за межі зазначених категорій, не кажучи про те, що найманих працівників закладів культури навряд чи можна віднести до «культурно-мистецької громадськості», а членів національно-культурних товариств – до «працівників».

Згідно зі ст. 11 Закону «Про охорону культурної спадщини» громадські організації лише «...сприяють органам охорони культурної спадщини в роботі з охорони культурної спадщини, можуть встановлювати шефство над об'єктами культурної спадщини з метою забезпечення їх збереження, сприяють державі у здійсненні заходів з охорони об'єктів культурної спадщини і поширенні знань про них, беруть участь у популяризації культурної спадщини серед населення, сприяють її вивченню дітьми та молоддю, залучають громадян до її охорони». Також вони «...можуть здійснювати громадську експертизу з питань охорони культурної спадщини», висновки якої «...можуть враховуватися органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при прийнятті відповідних рішень згідно із законом». Більшість визначених цим Законом повноважень з охорони культурної спадщини залишаються за межами компетенції ГО. Фактично громадські організації розглядаються не як повноцінні партнери влади, а як необов'язкові доповнення до її органів. Те, що згадані обмежені функції з охорони культурної спадщини ГО поділяють, згідно із Законом, із підприємствами, закладами науки, освіти та культури, свідчить про неврахування чинним законодавством специфіки діяльності громадських організацій у культурній, зокрема пам'яткоохоронній сфері.

У масштабному та надзвичайно деталізованому проєкті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини» від 30 грудня 2020 р. № 4561 не передбачено розширення повноважень інститутів громадянського суспільства у сфері охорони культурної спадщини. Розширення зазначених повноважень цих інститутів передбачене в законопроекті «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління культурною спадщиною за участю територіальних громад та інститутів громадянського суспільства» від 18 грудня 2020 р. № 4523. У документі йдеться про право інститутів громадянського суспільства провадити діяльність із вивчення, охорони, інтерпретації, збереження та презентації культурної спадщини, брати участь у розробленні та виконанні державних і місцевих програм у сфері культурної спадщини, здійснювати управління чи брати участь в управлінні об'єктами культурної спадщини. Однак ухвалення законопроекту № 4523 є малоімовірним, принаймні найближчим часом.

Водночас і Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» не повною мірою враховує специфіку благодійництва у галузі культури та збереження культурної спадщини, зокрема те, що благодійні організації можуть не лише діяти на благо певних бенефіціарів, а й самі бути власниками або розпорядниками об'єктів культурної (і природної) спадщини, залишаючись при цьому неприбутковими, тобто використовуючи ці об'єкти й супутню інфраструктуру не в комерційних цілях. У цьому випадку «бенефіціаром» благодійної діяльності організації стає вона сама, тобто об'єкти культурної спадщини, відповідна інфраструктура тощо, які їй належать, а також причетні до її діяльності місцеві громади та суспільство загалом.

На думку фахівців, «оскільки за останні роки суттєво зросла кількість пам'яток та об'єктів культурної спадщини, що мають статус надбання національного або місцевого значення та розташовані в історичних ареалах або охоронних зонах історичних міст, потреба у налагодженні співпраці між власниками, фахівцями з охорони культурної спадщини, громадським сектором та державними інституціями стає нагальною необхідністю». Проте, як зазначають, «донині в Україні не розроблено сталої моделі збереження історико-архітектурної спадщини». Крім того, «країні бракує успішного досвіду при-

ватної ініціативи або приватно-громадського партнерства у підтримці пам'яткоохоронної діяльності, тож постає питання про створення умов та можливостей для зацікавлення і залучення різних учасників у збереження культурного надбання, про формування середовища заохочення взаємовигідної співпраці усіх зацікавлених сторін»¹⁶⁰. При цьому приватно-громадське партнерство розглядається як «договірна угода між державним органом (будь-якого рівня) та приватною організацією, через яку розподіляють майстерність (технічні навички, знання) та майно (майнові цінності) кожного учасника для здійснення послуги або реалізації об'єкта на користь громади»¹⁶¹.

Для реалізації цієї форми співпраці між державою та інститутами громадянського суспільства з метою збереження культурної спадщини потрібні законодавчі зміни, які передусім надали би згадані інститути право бути рівноправними партнерами органів державної влади.

6.3. Роль інститутів громадянського суспільства в культурному розвитку країни, збереженні культурної спадщини. Приклади кращих практик

Значення інститутів громадянського суспільства в культурному розвитку країни, також і в збереженні культурної спадщини, навіть попри недосконалість чинного законодавства, постійно зростає, у т. ч. в рамках міжнародної співпраці в цій сфері. Завдяки громадським ініціативам в Україні реалізовано низку профінансованих ЄС міжнародних проектів зі збереження й актуалізації нематеріальної та матеріальної культурної спадщини. Вони були завершені до 2018 р., який Європейський Союз проголосив Роком культурної спадщини. Це, зокрема, Міжнародний проект «Polyphony» (учасники – Україна, Угорщина, Франція), спрямований на збереження народної пісенної спадщини, яка швидко втрачається у модерному та постмодерному су-

¹⁶⁰ Гончарова К. У пошуках нових підходів до збереження культурної спадщини: приватно-громадське партнерство / Український центр культурних досліджень. 2018. 18 серп. URL: <http://uccs.org.ua/detsentralizatsiia/statti/u-poshukakh-novykh-pidkhodiv-do-zberezhennia-kulturnoi-spadshchyny-pryvatno-hromadske-partnerstvo/>

¹⁶¹ Там само.

спільстві. У його рамках упродовж 2014–2017 рр. організовано фольклорні експедиції українськими селами, а 2018 р. створено сайт відкритого онлайнного архіву українських традиційних пісень. Його метою є не лише збереження пісенної спадщини, а й популяризація її серед широкого кола користувачів¹⁶².

У 2015–2017 рр. в Україні, Білорусі, Молдові та Вірменії за підтримки ЄС був реалізований Міжнародний проект «CHOICE: культурна спадщина і сучасність» (Cultural Heritage: Opportunity for Improving Civic Engagement). Його ініціатори: Асоціація агенцій місцевої демократії ALDA (Франція), Центр культурного менеджменту (Україна, м. Львів), Міжнародний консорціум «ЄвроБеларусь» (Литва), ICOM-Молдова, Millenium Foundation (Вірменія) та ГО «Центр соціальних інновацій» (Білорусь). Прикметно, що під час конкурсу на участь у проекті перевага принципово надавалася претендентам з малих міст. Від України в його реалізації брали участь 11 громадських організацій з Ужгорода, Борислава, Бродів, Львова, Кременця, Рівного, Старокостянтинова, Херсона, Дніпра, Чугуєва і Полтавської області. Основна мета проекту: підтримка недержавних культурних організацій і професійних товариств у реалізації інноваційних проектів з охорони та актуальної інтерпретації національної культурної спадщини; покращення професійних компетенцій, організаційного потенціалу та посилення ролі громадських організацій у формуванні місцевого й національного культурного середовища та культурної політики в країні¹⁶³.

Також як приклад участі інститутів громадянського суспільства у міжнародному культурному партнерстві можна навести проект «2 замки: спільна історія, спільне просування, стимул для зміцнення співпраці, туристичних потоків та економічного зростання», спрямований на збільшення кількості відвідувачів замків у містах Жовква (Україна) та Красичин (Польща) «за рахунок їх кращого просування, підвищення кваліфікації менеджерів з управління та просування культурної спадщини, залучення громадян до прийняття рішень щодо

¹⁶²Проект ПОЛІФОНІЯ. Невідома Україна. URL: <https://www.polyphonyproject.com/uk/vstup>

¹⁶³В Україні стартує міжнародний проект з актуалізації культурної спадщини CHOICE / Культура і креативність. URL: <https://www.culturepartnership.eu/ua/article/v-ukraine-startuet-mejdunarodniy-proekt-po-aktualizatsii-kulturnogo-naslediya-choice>

культурної спадщини». Проект реалізовувався з жовтня 2019 р. до вересня 2020 р. Інститутом Регіонального Розвитку (Україна) у партнерстві з Pro Arte Et Historia Foundation (Польща) та Державним історико-архітектурним заповідником у м. Жовкві (Україна) за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках Програми транскордонного співробітництва Польща – Білорусь – Україна 2014–2020¹⁶⁴.

Роль громадських організацій у сфері охорони культурної спадщини часто полягає в організації протестних акцій проти незаконних забудов в історичних ареалах міст та інших видів порушення пам'яткоохоронного законодавства. Такі акції можна вважати формою громадського контролю за діями або бездіяльністю влади в цій сфері. Як приклад можна навести ситуацію зі збереженням археологічної пам'ятки часів Київської Русі на Поштової площі у Києві. У квітні 2017 р. група активістів, зокрема заснований 2016 р. громадський рух «Почайна», подала до Київської міської державної адміністрації електронну петицію «Просимо врятувати безцінні археологічні артефакти та археологічні розкопки на Поштової площі!», яка набрала понад 13 тис. голосів підтримки (за мінімально необхідних 10 тис.). Київський міський голова В. Кличко 17 листопада 2017 р. підписав план з реалізації цієї петиції, що передбачав скасування договору з інвестором, припинення будівництва торговельно-розважального центру на місці археологічних розкопок і створення на Поштової площі історико-археологічного музею.

Про «оперативність» і «змістовність» реагування міської влади на петиції громадськості свідчить витяг з протоколу чергового засідання постійної комісії Київської міської ради з питань культури, туризму та інформаційної політики від 21 липня 2020 р. № 10/115: «21 липня 2020 року на засіданні постійної комісії Київської міської ради з питань культури, туризму та інформаційної політики *заслухано та взято до відома* (тут і далі курсив наш. – Авт.) інформацію заступника голови Київської міської державної адміністрації, відповідального за розробку та реалізацію плану заходів, спрямованих на реалізацію питань, порушених у підтриманій електронній петиції № 6129 «Просимо врятувати безцінні історичні артефакти та археологічні розкопки на

¹⁶⁴2 замки: спільна історія, спільне просування, стимул для зміцнення співпраці, туристичних потоків та економічного зростання / Інститут Регіонального Розвитку. URL: <https://www.institute.lviv.ua/index.php/uk/project/114-2>

Поштової площі!»¹⁶⁵. Майже таке саме формулювання було й у витязі з протоколу чергового засідання постійної комісії Київської міської ради з питань культури, туризму та інформаційної політики від 19 червня 2018 р. № 12/72: «Інформацію заступника голови Київської міської державної адміністрації, відповідального за розробку та реалізацію плану заходів, спрямованих на реалізацію питань, порушених у підтриманій електронній петиції, *взяти до відома*»¹⁶⁶. Нині ситуація з музеєфікацією археологічних знахідок на Поштової площі практично не змінилася, хоча будівельні роботи також не проводяться. Контролювати ситуацію навколо археологічних знахідок на Поштової площі продовжує згаданий вище громадський рух «Почайна»¹⁶⁷. Зазначимо, що, крім Поштової площі, «Почайна» також опікується природним та містобудівним середовищем в ареалі історичної річки Почайни, у якій, за літописними даними, 988 р. відбулося хрещення киян і звідки почалося хрещення Русі – України. Цим і зумовлене значення цього об'єкта історичної спадщини для Української держави як її духовного та історичного витоку.

Громадські ініціативи реалізуються й в інших галузях культури. Особливо цікавими і перспективними є ті, що спрямовані на соціокультурний розвиток місцевих громад. Так, громадські організації, як-от Всеукраїнське громадське об'єднання Інститут «Республіка» та Всеукраїнська громадська організація «Асоціація малих міст України», взяли участь у реалізації програми «Культурні столиці України», цілі якої – «залучення членів територіальної громади до створення/розповсюдження/просування/використання культурних продуктів; розширення аудиторії споживачів та підвищення конкурентоспроможності місцевих культурно-мистецьких ініціатив на національному та міжнародному рівнях; налагодження зв'язків між місцевою владою та іншими стейкхолдерами у питаннях розвитку культури (міжнародними організаціями, громадянським суспільством, бізнесом, культурними операторами тощо) для подальшої їх інституалізації у вигляді сталих партнерств; створення цілісного іміджевого образу територі-

¹⁶⁵ Просимо врятувати безцінні історичні артефакти та археологічні розкопки на Поштової площі! / Київська міська рада. Електронна петиція від 26.04.2017 р. № 6129. URL: <https://petition.kyivcity.gov.ua/petition/?pid=6129&chit=253>

¹⁶⁶ Там само.

¹⁶⁷ Докладно див.: URL: <https://poshtova.info/>

альної громади (через розробку брендування, визначення основних культурних об'єктів та подій тощо) як однієї з Культурних столиць України»¹⁶⁸. За результатами конкурсу, проведеного в 2020 р., переможцями програми стали міста Маріуполь (у номінації «Велика культурна столиця») та Славутич (у номінації «Мала культурна столиця»), які отримали на реалізацію зазначених у конкурсних заявках культурно-мистецьких проєктів гранти (відповідно 23 млн 136 тис. грн і 10 млн 990 тис. грн)¹⁶⁹.

Цікавим прикладом залучення громадськості до збирання коштів на різноманітні, включно й культурні, проєкти є платформа соціальних інновацій «Велика ідея», заснована 2008 р. ГО «Garage Gang». На її сайті є розділ «Спільнокошт» (створений 2012 р.), у якому будь-яка зацікавлена фізична або юридична особа може долучитися до краудфандингу – колективного фінансування поданих на платформу проєктів¹⁷⁰. За допомогою «Спільнокошту» було профінансовано 474 добрихчинці.

Потужний імпульс громадським ініціативам у культурній сфері, зокрема щодо участі у виробленні державної політики, надала Революція Гідності. Так, культурна політика стала одним із напрямів діяльності Коаліції громадських організацій «Реанімаційний Пакет Реформ», заснованої у березні 2014 р. та зареєстрованої у 2019 р. як громадська спілка. Наприклад, у 2014–2015 рр. Коаліція РПР, Платформа стратегічних ініціатив «Культура 2025» та Конгрес активістів культури спільно розробили Довгострокову стратегію розвитку культури до 2025 року (Стратегія – 2025)¹⁷¹. Процес підготовки включав проведення 8 регіональних фокус-груп, 9 стратегічних сесій у культурних і креативних секторах і 4 візійних міждисциплінарних сесій. Загалом у роботі над Стратегією – 2025 взяли участь понад 700 культурних діячів. Стратегія – 2025 розглядала культуру не лише як сферу дозвілля та розваг, а передусім як чинник «сталого розвитку і якісного функціонування суспільства, ... повноти життя і особистісного розвитку його

¹⁶⁸ Культурні столиці України / Український культурний фонд. URL: https://ucf.in.ua/m_programs/5f74557e84e55b412c163442

¹⁶⁹ Там само.

¹⁷⁰ Докладно див.: URL: <https://biggggidea.com/pages/spilnokosht/>

¹⁷¹ Реанімаційний Пакет Реформ. Річний звіт 2016. URL: <https://rpr.org.ua/richni-zvity/>

членів». Щоправда, Міністерство культури не підтримало цього документа. Натомість 1 лютого 2016 р. Кабінет Міністрів України схвалив Довгострокову стратегію розвитку української культури – стратегію реформ, розроблену Українським центром культурних досліджень при Міністерстві культури України, яка, своєю чергою, була розкритикована з боку культурної громадськості, незважаючи на те, що деякі ідеї Стратегії – 2025 було в ній відображено.

Під час зборів громадських активістів, діячів культури та митців у Міністерстві культури України 23 лютого 2014 р. створено Асамблею діячів культури України. Метою її діяльності проголошено вироблення стратегічних реформ, насамперед системи державного управління у галузі культури. Однак співпраця Асамблеї з новою владою, на думку деяких її членів, не виправдала очікувань, які були одразу після Революції Гідності¹⁷².

Проте, на думку кураторки культурних проєктів К. Ботанової, незаперечним досягненням останніх років є те, що в культурній сфері запрацювала модель управління, яка передбачає набагато ширшу участь громадських структур: «Усі важливі зміни, які можна побачити за останні чотири роки: від децентралізації до закону про конкурсне призначення керівників закладів культури; від створення нових культурних інституцій (Український культурний фонд, Український інститут, Інститут Книги) до впровадження грантів для недержавного сектору з державного бюджету; від спроб створення прозорих процедур і механізмів ухвалення рішень (наприклад, для українського павільйону на Венеційській бієнале) до численних експертних рад, – це і є, власне, учасницька модель»¹⁷³.

Вплив громадянського суспільства на систему управління в галузі культури після 2014 р. мав на меті насамперед її демократизацію, що передбачало впровадження принципів відкритості, прозорості й конкурентоспроможності в кадрову політику. Зокрема, під цим впливом у січні 2016 р. був ухвалений Закон України «Про внесення змін до де-

¹⁷² Асамблея діячів культури України вичерпала себе, має відбутися трансформація – Лариса Артюгіна / Український кризовий медіа-центр. 2017. 15 черв. URL: <https://uacrisis.org/uk/57511-asambleya-diyachiv-kulturi>

¹⁷³ Ботанова К. Культурна політика останньої декади: як жити з постійно відкритим вікном можливостей. URL: https://lb.ua/culture/2019/12/23/445542_kulturna_politika_ostanno.html

яких Законів України щодо запровадження контрактної форми роботи в галузі культури та конкурсної процедури призначення керівника державного чи комунального закладу культури», відповідно до якого очільників культурних інституцій почали призначати за результатами відкритих конкурсів і на контрактній основі. Також упродовж кількох років було створено низку нових інституцій, діяльність яких спрямовувалася на цільову підтримку культурних процесів в Україні та просування української культури за кордоном. Це Український інститут книги (2016 р.), Український культурний фонд (2017 р.), Український інститут (2018.). Діяльність двох перших певною мірою нагадує культурну політику «втягнутої руки», характерну для Великої Британії. Ця політика, утім, застосовується і в інших європейських, у т. ч. пост-соціалістичних, країнах, коли міністерство, відповідальне за розвиток культури, не здійснює фінансування відповідних проектів безпосередньо, а розподіляє бюджетні кошти через агентства – некомерційні організації, якими керують незалежні директори. Кошти надають у вигляді грантів на конкурсній основі. Але «зворотним боком цих позитивних процесів є те, що лівова частка їхньої діяльності тримається на ентузіазмі керівників і команд, які щодня мають справу із недосконалою і забюрократизованою системою держуправління та саботуванням з боку різних її ланок»¹⁷⁴.

Громадські культурні ініціативи відіграють важливу роль у подоланні психологічних наслідків війни, розвитку підконтрольних територій Донецької і Луганської областей та культурному «зшиванні» країни. До таких можна віднести Міжнародний благодійний фонд «ІЗОЛЯЦІЯ. ПЛАТФОРМА КУЛЬТУРНИХ ІНІЦІАТИВ», заснований 2010 р. у Донецьку як неприбуткова недержавна платформа культурних ініціатив. Місія Фонду – «через культурні проекти стимулювати системні зміни в українському суспільстві», розвивати «інституційне середовище та культурну інфраструктуру, які відкривають можливості для наявних акторів культури та створюють умови для появи нових гравців». Фонд ІЗОЛЯЦІЯ «здійснює проекти на перетині сучасного мистецтва і громадянського суспільства та працює у таких напрямках: дослідження, проектна та виставкова діяльність, резиден-

¹⁷⁴ Ботанова К. Культурна політика останньої декади: як жити з постійно відкритим вікном можливостей. URL: https://lb.ua/culture/2019/12/23/445542_kulturna_politika_ostanno.html

ції»¹⁷⁵. У червні 2014 р. територію та приміщення Фонду ІЗОЛЯЦІЯ захопили бойовики т. зв. «ДНР», які влаштували там сумнозвісну в'язницю. Після цього платформа перебралася до Києва, хоча Донеччина залишилась у фокусі її діяльності. У 2020 р. платформа переїхала до м. Соледача Бахмутського району Донецької області, де в 2021 р. офіційно відкрито її новий офіс. За словами засновниці Фонду ІЗОЛЯЦІЯ Л. Михайлової, «через культурні проекти, такі як серія короткострокових резиденцій для українських художників “Заземлення” та освітню програму, яка її супроводжує, фонд пропонує мешканцям Соледача та Соледарської ОТГ долучитися до сучасних художніх практик не тільки в якості глядачів, але й співучасників»¹⁷⁶. Також значну роль у художньому осмисленні подій 2014 р. на Донбасі, психологічній реабілітації внутрішньо переміщених осіб і реінтеграції постраждалих від війни територій у культурний і духовний простір України відіграють мистецькі громадські проекти Театр переселенця і PostPlayТеатр, започатковані 2015 р. Ці проекти вирізняються, крім іншого, інноваційними підходами до театрального мистецтва¹⁷⁷.

Лібералізація суспільного життя та долучення до загальносвітових мистецьких трендів у незалежній Україні від початку 1990-х років зумовили пошук нових форматів мистецької рефлексії. Сучасне мистецтво (contemporary art) стало відповіддю на цей запит. Його емансипативний та критичний потенціал, позиціонування поза наявними суспільними ієрархіями корелювали з обранням Україною курсом демократичного транзиту і значною мірою сприяли йому.

Зв'язок цінностей суспільства відкритого типу (за К. Поппером) і практик сучасного мистецтва зафіксовано у численних теоретичних працях. Цей зв'язок набув практичне втілення в роботі центрів сучасного мистецтва, заснованих американським меценатом та філансистом Дж. Соросом (ЦСМС). У 1993–2008 рр. такий центр діяв

¹⁷⁵Фонд ІЗОЛЯЦІЯ / Ізоляція – платформа для культурних ініціатив. URL: <https://izolyatsia.org/ua/foundation/>

¹⁷⁶Поперечна Д. Культурний фонд «Ізоляція» офіційно повертається на Донеччину. *Українська правда*. 2021. 09 черв. URL: <https://life.pravda.com.ua/culture/2021/06/9/245149/>

¹⁷⁷Театр переселенця. URL: <https://theatre.love/theatres/teatr-pereselencya> ; В Києве відкрилась нова театральна площадка «PostPlayТеатр». URL: <https://gordonua.com/news/culture/v-kieve-otkrylas-novaya-teatralnaya-ploshchadka-postplayteatr-112764.html>

у Києві. Поставлене перед ЦСМС завдання щодо ліберально-демократичної нормалізації пострадянських країн реалізовувалося через підтримку сучасного мистецтва. Готовність митців вільно комунікувати зі значущих тем була на той час критично важливою для засновків громадянського суспільства, артикуляції його порядку денного. Чимало мистецьких проєктів (молодих митців зокрема) були втілені в життя завдяки грантовим програмам ЦСМС, що опосередковано посприяло формуванню в Україні ініціативної та незалежної арт-спільноти. На початку 2000-х років ця спільнота сформувала запит на заснування Музею сучасного мистецтва (далі – МСМ) в Україні. Задум видавався цілком реалістичним: у 2002 р. деякі представники бізнесу, зокрема В. Пінчук, висловлювали готовність підтримати проєкт, та й ціни на твори сучасного мистецтва були помірні. Концепція МСМ була підготовлена експертною групою на чолі з О. Ройтбурдом та О. Соловйовим. Відбулася навіть перша, «пробна» виставка експозиції майбутнього музею («Перша колекція», листопад 2003 р.). Проте в 2004 р. стала очевидною марність надій на соціальну відповідальність бізнесу. Зі свого боку держава не підтримала ідеї дислокації МСМ в будівлі щойно відремонтованого Арсеналу.

Мистецька громадськість і далі готувала передумови для заснування МСМ. Зокрема, у 2004 р. з ініціативи митців І. Подольчака та І. Дюрича було проведено благодійний аукціон, завдяки чому сформовано «Громадську колекцію сучасного українського мистецтва». Збірку передано до колекції Національного художнього музею України (НХМУ). Однак ідея заснування окремого Музею сучасного мистецтва лишалась актуальною й надалі. Адже лише такий спеціалізований музей здатен виконати роботи з концептуалізації, архівації, реставрації, популяризації сучасного мистецтва України, сприяти капіталізації робіт вітчизняних митців, а крім того, стати привабливим туристичним об'єктом, полігоном освітніх та мультимедійних проєктів.

У 2018 р. створена при НХМУ ініціативна група здобула грант Державного фонду фундаментальних досліджень на створення концепції МСМ і здійснила проєкт за участі експертів арт-середовища. Група на чолі з О. Балашовою в 2020–2021 рр. продовжує працювати вже як ГО «Музей сучасного мистецтва». Це громадське об'єднання ініціює роботу незалежних експертних рад: наукової, музейної, ор-

ганізаційно-юридичної. Їх учасники – авторитетні в арт-середовищі експерти – беруть участь у проєкті на громадських засадах. Існують також інші осередки, які обстоюють перспективу заснування Музею сучасного мистецтва, – майбутнє цього закладу культури не в останню чергу залежить від координованості їхніх зусиль.

Держава підтримала громадську активність в 2020 р.: відбулося кілька раундів консультацій, під створення МСМ в Державному бюджеті було закладено суму 54 млн грн. Однак ситуацію ускладнила пандемія коронавірусної хвороби й карантинні обмеження. Наразі питання про заснування Музею сучасного мистецтва ризикує знов опинитися в глухому куті, де воно перебуває майже двадцять років.

ВИСНОВКИ

Після проголошення незалежності у 1991 р. Україна задекларувала вибір демократичного шляху розвитку, що поступово змінило позицію держави щодо суб'єктності громадянського суспільства в розбудові правової держави та реалізації реформ соціально-економічного розвитку.

У процесі лібералізації законодавства було забезпечено переважно сприятливі правові умови для створення та функціонування ОГС, запроваджено необхідні інструменти громадської участі у формуванні та реалізації публічної політики та забезпеченні відкритості влади, встановлено пільговий режим оподаткування неприбуткових організацій та деякі податкові стимули для розвитку благодійних та волонтерських організацій, можливості різних ОГС у отриманні державної фінансової підтримки наближено до рівних. Відкрилися широкі можливості обстоювання прав, свобод, інтересів українських громадян та, особливо, впливу на державну політику завдяки діяльності мережі інституцій громадянського суспільства, кристалізацією інструментів, механізмів, практик цієї діяльності.

Упродовж 30-ти років значно розширилася сфера діяльності ІГС в Україні. Результати аналізу основних напрямів активності українських громадських організацій свідчать про чіткий супровід усіх важливих суспільно-політичних процесів в Україні з боку громадянського суспільства. Наразі українські громадські організації опікуються питаннями прозорості й підзвітності органів влади, сприяють процесам децентралізації, беруть участь у розвитку демократії участі, реалізують ініціативи та проекти, спрямовані на допомогу внутрішньо переміщеним особам, захист прав уразливих груп населення, протидію дезінформації і гібридним загрозам. Утілюються ініціативи з безбар'єрності, протидії дискримінації, культурного та освітнього розвитку.

Поліпшилися організаційні можливості ІГС щодо залучення фінансових ресурсів для реалізації завдань. Про це свідчить поступове зростання показника їх фінансової життєздатності відповідно до Індексу сталості ОГС. Довів свою ефективність у розв'язанні соціальних проблем і забезпеченні фінансової самостійності ІГС такий інноваційний механізм, як соціальне підприємництво. Змінилися прин-

ципи взаємодії органів публічної влади та ІГС з питань фінансової підтримки. З 2016 р. спостерігається помітне зростання обсягів бюджетних видатків на діяльність ІГС. Найбільшим досягненням діалогу представників органів державної влади та громадського сектору варто визнати створення необхідної нормативно-правової бази для забезпечення рівних умов фінансування для більшості ІГС, що беруть участь у конкурсних відборах.

Якісним результатом законодавчих змін стало зміцнення інституційних спроможностей громадських організацій в адвокатуванні інтересів громадянського суспільства під час розроблення нормативно-правових актів. Так, рівень прозорості та інклюзивності процесу підготовки Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки суттєво підвищився, адже більшість завдань, пріоритетів та очікуваних результатів базувалися на пропозиціях, зазначених у Kartі правових реформ для громадянського суспільства¹⁷⁸. Логічним завершенням такої співпраці стало підписання Президентом України у вересні 2021 р. Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2026 роки, що увібрав більшість ініціатив громадського сектору¹⁷⁹.

Новий документ державної політики передбачає вирішення багатьох проблем законодавства для ІГС, зокрема у сфері унормування важливих механізмів місцевої демократії, зміцнення інституційного розвитку та фінансової стабільності ІГС, диверсифікації джерел отримання ними фінансової підтримки, розвитку благодійної й волонтерської діяльності. Понад те, розробники цього полісі-документа створили Платформу для адвокації його рішень і підтримки впровадження позитивних правових змін для громадянського суспільства¹⁸⁰. Відповідно до адвокаційної кампанії її учасники розробляють базові законопроекти для поліпшення фінансової стійкості ІГС, розвитку місцевої демократії та вирішення інших проблем законодавства в

¹⁷⁸ Карта правових реформ для громадянського суспільства: офіційно презентований проект. URL: <https://cedem.org.ua/news/karta-presentaciya/>

¹⁷⁹ Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки : Указ Президента України №487/2021 від 27.09.2021 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>

¹⁸⁰ 19 організацій запускають платформу, щоб просувати реформи у громадському секторі. URL: <https://www.irf.ua/19-organizacij-zapuskayut-platformu-shhob-prosuvaty-reformy-u-gromadskomu-sektorі/>

цій сфері. Подальшим етапом розвитку партнерства громадянського суспільства та влади у формуванні завдань і механізмів реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства має стати підготовка трирічних планів заходів щодо виконання нової Стратегії та остаточне визначення формату координування між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства, що зберігатиме принципи прозорості, інклюзивності та взаємної відповідальності всіх учасників.

Зміцнення стандартів публічної політики, підвищення політичної, громадянської, правової культури спільно з інституційними змінами є обов'язковими для глибоких трансформацій у політичній системі. Вивіреність рішень державної політики та їх наближення до запитів громадян працює на підвищення легітимності таких рішень. Водночас важливим є посилення усвідомлення громадянами цінності ресурсу громадянського суспільства як виразника і захисника їхніх прав та інтересів, а також його ролі в удосконаленні моделі державного управління. Повноцінне залучення експертної, профільної громадськості до процесу розроблення державних документів і напрацювання необхідних законодавчих змін дозволяє посилити їхню якість і максимально врахувати права та інтереси громадян.

Питання участі та впливу ІГС на формування та реалізацію державної політики стало частиною політичного дискурсу та законодавчого поля, практикою втілення політик. Це підвищує вимоги до держави щодо підзвітності, відповідальності, ефективності реалізації державної політики.

Рекомендації

У сфері створення сприятливого правового середовища для діяльності ІГС

1. Подальше реформування законодавства має орієнтуватися на спрощення процесу ліквідації ІГС, внесення змін до процесу їх реєстрації: розширення кола суб'єктів державної реєстрації громадських об'єднань, регламентації можливості для громадських об'єднань зі статусом юридичної особи діяти на підставі модельного статуту, удосконалення визначення особливостей організаційно-правових форм громадських об'єднань.

2. На підставі аналізу пропозицій експертів щодо формування порядку денного державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства на майбутній період можна дійти висновку, що найактуальнішим для розвитку волонтерських і благодійних організацій є внесення змін до Податкового Кодексу України (ПКУ), які мають передбачити таке:

- «добові кошти волонтера» не є доходом волонтера, а отже, не підлягають оподаткуванню ПДФО та сплаті єдиного соціального внеску;
- кошти, які відшкодовуються волонтеру, також не є базою для оподаткування ПДФО та сплати єдиного соціального внеску;
- до переліку доходів, що використовуються для розрахунку загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку (стаття 165 ПКУ) не мають належати суми, отримані як відшкодування неприбутковими установами й організаціями витрат волонтера, визначених статтею 11 Закону України «Про волонтерську діяльність»; суми, отримані як відшкодування витрат на проїзд, харчування й проживання учасників заходів від неприбуткових громадських об'єднань і благодійних організацій; вартість безоплатно отриманих товарів, робіт, послуг (зокрема, й соціальних) від неприбуткових громадських об'єднань і благодійних організацій;
- відповідно до вимог пп. 170.7.4. п. 170.7. ст. 170 ПКУ від оподаткування звільняється цільова благодійна допомога від нерезидентів України; а також благодійна допомога, яку отримують центри соціальної підтримки дітей та сімей, що спрямовується на лікування за рахунок іноземного закладу охорони здоров'я;
- кошти, які отримує фізична особа у формі гранту для реалізації проекту, не зараховують до її оподаткованого доходу;
- кошти цільового призначення, які надійшли платникові єдиного податку у формі гранту для реалізації проекту, не зараховують до складу доходу такого платника.
- підвищення ліміту суми, дозволеної для включення до податкової знижки, до 10 % від оподаткованого річного доходу;
- усунення обмеження застосування податкової знижки виключно до заробітної плати фізичної особи;
- спрощення адміністрування податкових пільг;

- збільшення суми нецільової благодійної допомоги, що її можна отримати без сплати податків, до трьох прожиткових мінімумів;
- звільнення від сплати податку на додану вартість операцій з постачання соціальних послуг, визначених класифікатором соціальних послуг і Законом України «Про соціальні послуги», що постачаються відповідно до Державних стандартів надання соціальних послуг.

У сфері фінансування ІГС

1. Для підвищення фінансової стійкості ІГС вважаємо за доцільне пропонувати органам державної влади вирішення таких завдань:

- забезпечення умов для диверсифікації джерел фінансування ІГС;
- запровадження механізму відсоткової філантропії;
- ухвалення Концепції державної політики розвитку соціального підприємництва.

2. Для підвищення прозорості конкурсного відбору ІГС для надання бюджетної підтримки пропонуємо:

- внести зміни до Постанови КМУ від 12 жовтня 2011 р. № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка», якими вдосконалити проведення моніторингу, оцінювання проектів та аудиту, процедуру добору членів конкурсної комісії, публікації документів, пов'язаних із конкурсом, процедуру погодження кошторису, форми заявки, інших документів, зокрема звітних;
- затвердити конкурсний порядок фінансування громадських об'єднань, діяльність яких має фізкультурно-спортивне спрямування, зокрема розвиток спорту для осіб з інвалідністю.

3. Для поліпшення державної підтримки інституційного розвитку ІГС рекомендуємо:

- започаткувати конкурсне фінансування інституційного розвитку;
- розглянути доцільність створення Національного фонду розвитку громадянського суспільства з метою поліпшення інституційної спроможності ІГС;
- закріпити право ІГС на адміністративні витрати та надати невиключний перелік таких витрат на рівні Постанови Кабінету Міні-

стрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка».

У сфері впливу ІГС на формування та реалізацію публічної політики

Перспективи динамічного переходу на вищий рівень впливу ІГС на зміст публічної політики визначатимуться повноцінною участю громадянського суспільства в ухваленні та реалізації державних рішень на всіх стадіях. Тому в 2021 р., як і в попередні періоди, актуальність зберігає:

- забезпечення доступу до інформації щодо намірів державної політики, вчасне, повноцінне інформування щодо нормативно-правових актів, рішень, особливо тих, що становлять суспільний інтерес, безпосередньо стосуються прав і свобод громадян, національних інтересів;
- максимальне застосування сучасних та апробованих форматів взаємодії та партнерства ІГС та органів державної влади на постійній основі та обов'язково під час ухвалення суспільно важливих рішень;
- забезпечення інформативного звітування щодо програм, планів дій, в яких на ІГС спільно з органами державної влади покладаються певні завдання, а також удосконалення механізмів оцінювання впливу ОГС на державну політику, розв'язання конкретних проблем, поліпшення соціальних, економічних, культурних параметрів суспільства;
- обов'язкове залучення до розроблення нормативно-правових актів та їх коригування у складі спільних робочих груп, координаційних органів, консультативно-дорадчих органів найбільш компетентних профільних ІГС, що мають відповідний досвід і доведену ефективність діяльності;
- доопрацювання нормативно-правових підходів участі громадянського суспільства в державній політиці, зміцнення відповідних інституційних і процедурних можливостей, подолання проблеми розмитості вимог унормованих форматів, механізмів, інструментів;

- підвищення системності інформування про результативність роботи у спільних програмах, проектах тощо, забезпечення повноцінної звітності органів державної влади та громадськості щодо форматів взаємодії (ключовим у цьому є ступінь урахування рекомендацій ІГС, визначення участі та остаточного впливу на конкретні нормативно-правові зміни, рішення);
- забезпечення систематичного та якісного аналізу впливу ІГС на зміст публічної політики, зокрема поглиблення методології оцінювання, визначення критеріїв, індикаторів ефективності та результативності застосування механізмів консультацій з громадськістю, діяльності громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів, проведених громадських експертиз, моніторингів;
- своєчасне реагування органів державної влади на змістовні пропозиції, рекомендації, застереження ІГС, оформлені належним чином;
- посилення дотримання вимоги репрезентативності сторін задля збалансованості інтересів під час ухвалення рішень;
- підвищення компетенції посадових осіб органів державної влади щодо взаємодії з ІГС, належного кадрово-професійного, організаційного, матеріального забезпечення відповідних структурних підрозділів;
- перенесення апробованих поточних практик взаємодії на нові напрями реалізації державної політики;
- розширення спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідного, соціального, правового, культурно-просвітницького та іншого спрямування;
- максимальне залучення профільних, професійних ІГС для розроблення, прогнозування та виявлення ризиків щодо рішень державної політики та їх імплементації.

Наукове видання

ТИЩЕНКО Юлія Анатоліївна,
ЛИТВИНЕНКО Олександр Миколайович,
МИХАЙЛОВА Ольга Юрївна,
КАПЛАН Юлія Борисівна,
ГОРЄЛОВ Денис Миколайович,
КОРНІЄВСЬКИЙ Олександр Анатолійович,
ПАЛІЙ Ганна Олександрівна,
ПЕЛІВАНОВА Надія Іванівна

СТАН РОЗВИТКУ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ:
ШЛЯХ ПРОТЯГОМ 30-ТИ РОКІВ
ТА КЛЮЧОВІ АСПЕКТИ 2021 РОКУ

Аналітична доповідь

Відповідальна за випуск *І. О. Корецька*
Верстка: *І. О. Корецька*
Редагування: *І. О. Корецька, Т. В. Карбовнича*
Коректура: *Т. М. Філіппова*

Формат 60x90/₁₆. Ум. друк. арк. 7.
Наклад 150 прим. Зам. № _____

Видання підготовлено до друку
в Національному інституті стратегічних досліджень
вул. Пирогова, 7А, Київ, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua
<http://www.niss.gov.ua>

ФОП Євенок О.О.
м. Житомир, вул. М. Бердичівська, 17 А
Polygraphyinz@gmail.com
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3544 від 05.08.2009 р.