

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серія «Громадянське суспільство». Випуск 2

**РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Київ 2015

УДК 323.21+352/354(477)  
Р64

Серію засновано  
у 2013 році

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

Автори:

*Яблонський В. М.*, к. і. н., доц. (керівник авторського колективу);  
*Вознюк П. Ф.*, к. політ. н.;  
*Горєлов Д. М.*;  
*Корнієвський О. А.*, д. політ. н., доц.;  
*Опалько Ю. В.*;  
*Палій Г. О.*, к. політ. н.

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

**Розвиток** громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. /  
Р64 В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горєлов [та ін.]; за ред.  
О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. – К. : НІСД, 2015. – 60 с. –  
(Сер. «Громадянське суспільство», вип. 2).

ISBN 978-966-554-252-0

Проаналізовано суспільні ініціативи та практики самоорганізації громадян України в контексті формування консолідованого суспільства й забезпечення національного суверенітету, сучасний стан взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства, реалізацію ними функції контролю та захисту інтересів громадян України. На виконання Угоди про асоціацію України з ЄС, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» охарактеризовано зміни політико-правового середовища вітчизняного громадянського суспільства.

ISBN 978-966-554-252-0

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2015

## Зміст

Вступ .....	4
Розділ 1. Розгортання громадянської активності в умовах політичної й соціально-економічної нестабільності .....	6
1.1. Загальна характеристика громадського сектору України .....	6
1.2. Основні форми громадянської активності, спрямовані на захист національного суверенітету України .....	9
1.3. Протестна активність українського суспільства .....	18
Висновки та рекомендації до розділу .....	25
Розділ 2. Зміни політико-правового середовища громадянського суспільства .....	28
Висновки та рекомендації до розділу .....	43
Розділ 3. Взаємодія органів державної влади та організацій громадянського суспільства в реалізації реформ, здійсненні громадського контролю .....	44
Висновки та рекомендації до розділу .....	56
Авторський колектив .....	58

## Вступ

Піднесення громадянської активності є одним з найбільших досягнень сьогодні й доказом, що спростовує будь-які скептичні підходи та маніпулювання громадянською спроможністю і зрілістю українського суспільства.

Подолано найголовніші проблеми, які стали основним детонатором Євромайдану 2013–2014 рр.: позбавлення громадян будь-якого впливу в суспільно-політичній реальності, безпідставна заборона протестних акцій, застосування позаправових і незаконних дій проти громадян представниками влади. 16 вересня 2014 р. Європейський Парламент синхронно з Верховною Радою України ратифікував Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Протягом нетривалого періоду Україні довелося пережити повалення корумпованого режиму, іноземне втручання та відторгнення частини території. Водночас відбулося перезавантаження влади та переформування політичної системи, ініційовано процес очищення влади, що було однією з головних вимог Революції гідності.

Важливим є те, що відносини держави з громадянами від відверто конфронтаційних форм поступово переходять до конструктивної взаємодії з органами державної влади, встановлення високої шкали вимог до їх діяльності.

На сьогодні частина території України окупована, тривають воєнні дії. Тим не менше у своїй більшості українське суспільство й державно-політична влада є консолідованими. Інтенсивна внутрішня інтеграція суспільства відбувається в умовах воєнних дій і потужного пропагандистського тиску ззовні, серйозних соціально-економічних проблем. Водночас громадянське суспільство вийшло на новий рівень суб'єктності, в стислі строки подолавши відстань від стану боротьби за своє існування до статусу активної суспільно-політичної сили. Отже, українське суспільство відтепер значно більше визначає вимоги до порядку денного для України.

Разом з тим розгортання в Україні кризових процесів засвідчило значне відставання держави від потенційних можливостей та запитів організованої громадськості. У діяльності органів державної влади досі простежуються ознаки неготовності до ефективного й результативного функціонування в нових умовах, зокрема до врахування інтересів і потреб громадськості й ведення дієвого суспільного діалогу. Подолання неефективності державного управління, браку політичної волі, нехтування посадовими особами звітністю й відповідальністю перед суспільством залишаються нагальними завданнями для забезпечення безпечного розвитку суспільства й держави.

Для їх ефективного вирішення актуальним є реальне залучення громадян до вироблення та реалізації державної політики в різних сферах, а також відповідний їй системний моніторинг. Поряд з переформатуванням та оновленням політичної системи важливим є також формування системи громадських інституцій, спроможних до постійного громадського контролю та встановлення рівноправних відносин з державними структурами.

До об'єднання зусиль у цих та інших проблемних сферах мають прагнути і громадські інституції, і державна влада, обопільно усвідомлюючи необхідність і неминучість кардинальних змін. Від того, як громадянському суспільству та владним структурам вдасться зберегти й примножити потенціал співпраці, закладений у часи випробувань, виробивши консолідоване бачення майбутнього та єдину стратегію перетворень, залежатимуть перспективи України як суверенної, правової, демократичної держави.

Означене коло питань розглянуто в черговій аналітичній доповіді про стан розвитку громадянського суспільства в Україні, підготовленої фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень.

У доповіді проаналізовано:

- основні функціональні параметри вітчизняного громадянського суспільства (кількісно-якісні характеристики громадянського сектору, сучасні форми громадянської активності);
- зміни політико-правового середовища громадянського суспільства;
- динаміку й тенденції взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади.

Специфічним для цього річної доповіді стало висвітлення поширення в Україні волонтерського руху та структур патріотичної самоорганізації, протестних практик різних соціально-економічних груп, особливостей та умов забезпечення державно-громадської взаємодії, зміцнення інституту громадського контролю у здійсненні суспільних перетворень та впливу громадськості на владу у вирішенні нагальних проблем українського соціуму.

Отже, на основі аналізу широкого масиву нормативно-правового та фактологічного матеріалу автори доповіді наголошують на необхідності максимальної активізації державно-громадського партнерства в таких важливих питаннях, як здійснення політико-правових і соціально-економічних реформ, забезпечення національної безпеки, боротьба з корупцією, децентралізація влади, розвиток місцевої демократії тощо.

# Розділ 1. Розгортання громадянської активності в умовах політичної й соціально-економічної нестабільності

## 1.1. Загальна характеристика громадського сектору України

Міжнародні рейтингові агенції, оцінюючи сучасні українські практики громадської самоорганізації, вказують на характерні особливості передумов їх становлення. Так, у червні 2014 р. Агентство США з міжнародного розвитку (*USAID*) в межах дослідження Індексу сталості неурядових організацій (*CSOSI*) опублікувало звіт щодо стану розвитку громадянського суспільства в Україні за 2013 р., де, зокрема, дається характеристика розвитку революційних подій кінця 2013 р. – початку 2014 р. На думку фахівців, події під час Революції гідності продемонстрували нездатність уряду реагувати на потреби громадян, низьку довіру громадян до спроможності опозиції задовольнити їхні вимоги, а також безпрецедентний вияв потенціалу людей до самоорганізації. Водночас експерти вказують на те, що громадські протести в цей період не мали однозначного впливу на ставлення громадськості до організацій громадянського суспільства (*дали* – ОГС). На їх погляд, протести були ініційовані насамперед фізичними особами, зокрема громадськими лідерами, тому роль власне ОГС не була особливо помітною.

Таблиця 1

### Показники Індексу сталості неурядових організацій в Україні у 2009–2013 рр. (за даними *USAID*) \*

Показник	2009	2010	2011	2012	2013
Сталий розвиток НУО	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
Правове середовище	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
Організаційна спроможність	3,6	3,5	3,5	3,4	3,4
Фінансова життєздатність	4,2	4,2	4,3	4,3	4,2
Кампанія громадянського представництва (адвокація)	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3
Надання послуг	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Інфраструктура	3,5	3,5	3,4	3,4	3,4
Ставлення з боку громадськості	3,8	3,7	3,6	3,6	3,5

\*1 – консолідований рівень (найвищий), 7 – початковий (найнижчий).

Автори даного дослідження відзначили деякі позитивні зрушення в правовому середовищі, фінансовій життєздатності, проведенні адвокасі-кампаній і ставленні до ОГС з боку громадськості. Набули чинності нові закони, що регулюють діяльність громадських об'єднань, благодійних організацій та фондів. Органи влади збільшили підтримку ОГС а ОГС, своєю чергою поліпшили навички фінансового управління, долучилися до кампаній громадянського представництва на місцевому та національному рівнях, відіграли провідну роль в організації протестів та наприкінці 2013 р. Крім того, зріс рівень громадської довіри до ОГС та висвітлення їх діяльності в засобах масової інформації (табл. 1)<sup>1</sup>.

Згідно з даними благодійного фонду Творчий центр ТЦК, який щорічно бере участь у підготовці Індексу сталості неурядових організацій в Україні, загальний рівень сталості сектору ОГС в 2014 р. підвищився. Позитивні зрушення зафіксовано в організаційній спроможності організацій, громадському представництві (адвокація) та ставленні до ОГС з боку громадськості. Водночас такі показники рівня розвитку ОГС, як правове середовище, фінансова життєздатність, надання послуг та інфраструктура, залишилися на актуальному у 2013 р. рівні.

Експерти вказують на те, що, попри диверсифікацію ОГС джерел своїх надходжень та поліпшення фінансового менеджменту, загальна ситуація з фінансуванням діяльності ОГС у 2014 р. не змінилася. Не зазнало також значних змін і правове середовище, що регулює діяльність ОГС. Завдяки своїй ролі в Революції гідності громадянське суспільство стало ідентифікуватися суспільством, державою й політиками як повноцінний гравець, який має свій погляд і диктує решті гравцям нові правила поведінки. Репутація та довіра до ОГС зросла, як і підтримка громадян, які хочуть щоб саме ОГС представляли їхні інтереси<sup>2</sup>.

Інша міжнародна неурядова організація *Freedom House* у своїй щорічній доповіді *Freedom in the World 2015* за показником політичних і громадянських прав та загальним рівнем свободи віднесла Україну до класу «частково вільних країн». У 2014 р. Україна в рейтингу піднялася на одну позначку, отримавши 3 бали за 7-бальною шкалою («1» – найвища оцінка, «7» – найнижча) завдяки посиленню політичного плюралізму, прозорим президентським і парламентським виборам, відкритості в діяльності уряду України.

---

<sup>1</sup> *The 2013 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/>

<sup>2</sup> *Творчий центр ТЦК* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccc-tck.org.ua/>

У підрозділі «Асоціативні та організаційні права» експерти *Freedom House* констатують більшу терпимість нового українського уряду до демонстрацій, наявність фізичних нападів натовпу на чиновників та політиків, активність різноманітних суспільних груп з різними соціальними, політичними, культурними та економічними пріоритетами діяльності. Наголошується на слабкому представництві інтересів робітників профспілками, рідкісних випадках страйків і протестів, значних можливостях роботодавців чинити тиск на своїх працівників і діяти відповідно до інтересів власників підприємств<sup>3</sup>.

Втрата контролю українською владою над територіями Криму й частини сходу України призвела до дефіциту можливостей щодо точного обліку кількісних та якісних показників ОГС.

Тренд усього періоду незалежності щодо збільшення кількості зареєстрованих громадських об'єднань у 2014 р. змінився: формальна кількість ОГС скоротилася до рівня 2009 р. Так, за даними Єдиного державного реєстру установ та організацій України, оприлюдненими Державною службою статистики України (далі – Держстат), на 01 березня 2015 р. було зареєстровано 65080 громадських організацій (на 01 січня 2014 р. – 77286), 25900 профспілок та їх об'єднань (29274), 13800 благодійних організацій (14999), 15786 об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (16213) та 1363 органів самоорганізації населення (1503) (табл. 2)<sup>4</sup>. На корекцію кількісного складу ОГС також вплинула зміна методики обрахунку кількості суб'єктів господарювання за різними організаційно-правовими формами, яка була запроваджена Держстатом у 2015 р.

Експертні дані вказують на те, що велика кількість ОГС, які знаходяться на території України, де тимчасово не діє Конституція України, зазнають утисків у своїй діяльності, позбавлені можливостей повноцінного розвитку, припинили функціонування. Водночас члени ОГС є менш залежними від патерналістських настроїв та найбільш активними суб'єктами суспільних відносин. Тому підтримка з ними зв'язків та допомога в разі потреби тим ОГС, які продовжують виконувати суспільно корисні дії, є безальтернативним шляхом до об'єднання позицій мешканців усіх регіонів України.

Тренд останніх років щодо зростання довіри до ОГС серед населення України не втратив своєї актуальності й у 2014 р. Так, згідно з дослідженням, проведеним Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по

<sup>3</sup> *Freedom in the World 2015* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/ukraine#.VRvcVPysXSs>

<sup>4</sup> *Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання на 1 березня 2014 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>



24 грудня 2014 р., громадським організаціям у середньому довіряло 43,6 % респондентів, не довіряло – 34,8 %. У 2013 р. показники довіри й недовіри дорівнювали 39,5 % та 45,5 % відповідно<sup>5</sup>. Таким чином, у 2014 р. позитивний баланс довіри-недовіри мали 5 суспільних інституцій: церква (+45 %), Збройні Сили України (+25 %), засоби масової інформації України (+13 %), громадські організації (+9 %) та президент України (+5 %).

Таблиця 2

**Динаміка кількості об'єднань громадян в Україні\***

Вид НДО	01.01.2011	01.01.2012	01.01.2013	01.01.2014	01.03.2015
Громадські організації та їх осередки	67696	71767	74500	77286	65080
Благодійні організації	12860	13475	14055	14999	13800
Профспілки та їх об'єднання	26340	27834	28852	29274	25900
Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	11956	13872	15018	16213	15786
Органи самоорганізації населення	1210	1306	1426	1503	1363

\* За даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України.

Опитування проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 06 по 12 березня 2015 р. визначило середній рівень довіри до ОГС на рівні 45,7 % та недовіри – 40,3 %. Певна поляризація показників відбулася за рахунок зменшення відсотка опитаних, які не визначилися. Позитивний баланс довіри-недовіри склав +5,4 %<sup>6</sup>.

**1.2. Основні форми громадянської активності, спрямовані на захист національного суверенітету України**

Анексія Криму та зовнішня агресія Російської Федерації проти України викликала потужне патріотичне піднесення у більшості українських громадян, що спонукало їх до активних дій, спрямованих на захист Вітчизни. В умовах воєнної агресії ціною життя наших людей виборюється справжня незалежність, суверенітет, територіальна

<sup>5</sup> *Громадська думка: підсумки 2014 року* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/gromadska-roku.htm>

<sup>6</sup> *Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org/upload/1427287523\\_file.pdf](http://www.uceps.org/upload/1427287523_file.pdf)

цілісність, твориться історія України та її майбутнє. У цій боротьбі українські громадяни довели зрілість і твердість у відстоюванні своїх цінностей і прав, продемонстрували високу мотивацію до спільних дій, безпрецедентні зразки злагожденості та взаємодопомоги.

У 2014 р. відбулися суттєві зміни в напрямках діяльності багатьох ОГС, що позначилося на загальній структурі, чисельності, формах і методах їх діяльності. Почали активно формуватися та ставати дедалі більш значущими громадські ініціативи та мобілізаційні стратегії в безпековій сфері, зумовлені ними нові механізми взаємодії між державними органами та неурядовими структурами. Загалом найбільш помітними формами громадської самоорганізації безпекового спрямування на сьогодні є добровольчий та волонтерський рухи.

Уже з перших днів зовнішньої агресії в різних регіонах України почався масовий приплив до військових комісаріатів добровольців, які бажали захищати Батьківщину зі зброєю в руках. Масова мобілізація добровольців відбулася не лише до лав Збройних Сил України, а й до Національної гвардії України (оперативно сформована відповідно до Закону України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 р. № 876-VII), підрозділів патрульної служби міліції особливого призначення (створені на базі обласних органів внутрішніх справ) і батальйонів територіальної оборони. Найактивнішу участь у формуванні зазначених підрозділів узяли ВГО «Самооборона Майдану» й інші громадські структури, утворені під час Євромайдану.

Аналіз діяльності добровольчих батальйонів свідчить про наявність і позитивних, і проблемних практик.

Формування добровольчих частин при кожному УВС дозволило ввести до підрозділів з охорони громадського порядку мотивованих і патріотичних співробітників, здатних виконувати конкретні завдання, пов'язані з ризиком для життя. Саме створення таких добровольчих батальйонів уможливило стабілізацію ситуації в більшості областей України й дозволяє сьогодні контролювати боротьбу з терористичними групами на південному сході України. Крім того, важливо зазначити, що завдяки взаємодії добровольців з міліцією значно поліпилися зв'язки МВС із суспільством<sup>7</sup>.

Входження переважної більшості добровольчих батальйонів до складу силових структур України законодавчо унормувало їх діяльність і позитивно позначилося на плануванні й координації заходів, матеріально-технічному забезпеченні. Однак, на жаль, у середовищі

---

<sup>7</sup> *Добровольчі батальйони: структура, страхи, проблеми бойового застосування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/dobrovolchi-batalyoni-struktura-strahi-problemi-boyovogo-zastosuvannya\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/dobrovolchi-batalyoni-struktura-strahi-problemi-boyovogo-zastosuvannya_.html)

деяких добровольчих підрозділів трапляються факти мародерства, незаконної торгівлі зброєю, боєприпасами та амуніцією, розбійних нападів, рекету, викрадення людей, участі в рейдерських захопленнях, інших правопорушень, а також спроби тиску на органи влади.

Водночас є всі підстави стверджувати про наявність цілеспрямованої інформаційної кампанії з дискредитації добровольчих збройних формувань України, що має на меті гіперболізувати негативні моменти в їх діяльності, підірвати суспільну довіру до добровольців, ускладнити їх відносини з органами влади. Суб'єктами та/або замовниками такої кампанії можуть бути безпосередньо держава-агресор, а також олігархічні угруповання, чийм бізнес-інтересам шкодять фінансовані конкурентами підрозділи, та нездатна вибудувати конструктивні стосунки з добровольцями державна бюрократія.

У створенні необхідних умов для нормальної життєдіяльності та функціонування новосформованих підрозділів, їх фінансового, матеріально-технічного, продовольчого та медичного забезпечення беруть активну участь органи місцевого самоврядування, громадські організації та рухи, спілки підприємців та окремі громадяни.

У зв'язку з актуалізацією питань щодо навчання військовій справі, закріплення навичок володіння зброєю, військовою технікою та індивідуальними засобами захисту до їх вирішення залучилися представники численних громадських об'єднань офіцерів запасу, учасників бойових дій, спецпідрозділів МВС та СБУ, військово-спортивних товариств, асоціацій власників стрілецької зброї, українського козацького руху. Успішно реалізуються ініціативи громадськості щодо поновлення викладання в загальноосвітніх середніх школах, інших навчальних закладах повноцінного курсу початкової військової підготовки та відновлення мережі військових кафедр у вищих навчальних закладах, масового навчання населення основам цивільного захисту й надання невідкладної медичної допомоги.

2014 рік позначився суттєвим зростанням кількості громадян України, залучених до благодійної та волонтерської діяльності. Так, за даними соціологічного дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, 32,5 % українців лише протягом травня-вересня 2014 р. мали досвід переказів коштів на рахунки української армії. Ще 23 % громадян скористалися допомогою благодійних фондів та волонтерських організацій, передавши кошти, речі та продукти саме через ці громадські інституції. 9 % громадян взяли участь у магазинних акціях, купивши товари за списками для потреб армії та передавши їх волонтерам. Особисто допомагали вимушеним переселенцям речами та грошима 7 % українських громадян. Безпосереднім збором коштів, ліків, речей та доставленням їх у зону про-

ведення Антитерористичної операції (далі – АТО) займалися 3 % опитаних громадян України<sup>8</sup>.

Станом на 10 березня 2015 р. в межах акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України як допомога Збройним Силам України від юридичних і фізичних осіб надійшло 155 млн 413 тис. грн<sup>9</sup>.

Згідно з даними дослідження «Волонтерський рух в Україні», підготовленого *GfK Ukraine* на замовлення Представництва ООН в Україні, громадяни України надають великого значення волонтерському рухові в розвитку суспільних процесів: 62 % визнають роль волонтерів у змінах останнього року; 85 % вважають, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру; 81 % схильні вважати волонтерський рух обов'язковим складником громадянського суспільства. Експерти також вказують на те, що майже 1/4 українців (23 %) мали досвід волонтерства, з них 9 % почали займатися волонтерством протягом останнього року. Основним напрямом діяльності волонтерів у 2014 р. стала допомога українській армії та пораненим (70 % волонтерів). До подій, що сталися в Україні у 2014 р., найбільш актуальними напрямами діяльності волонтерів були допомога соціально незахищеним групам населення та благоустрій громадського простору.

Респонденти дослідження «Волонтерський рух в Україні» відповідали й на запитання щодо власної участі в благодійній діяльності. Так, 74 % з них жертвували кошти на різні цілі коли-небудь у житті, з яких 25 % зробили благодійні внески протягом останніх 12 місяців. Суми пожертв різняться та складають від кількох гривень до 283 тис. грн на рік. Найбільш охоче громадяни України жертвували на допомогу українській армії, пораненим та хворим дітям. У 2014 р. кількість таких громадян збільшилася (63 %), тоді як раніше в середньому пожертви здійснювали 49 % з них<sup>10</sup>.

Результати соціологічних досліджень також свідчать, що український волонтерський рух у 2014 р. за масштабом поширення став безпрецедентним виявом громадської самоорганізації. Утім видаєть-

<sup>8</sup> 32,5 % українців особисто переказали свої кошти на рахунки української армії. Селяни відзначилися вищою доброчинністю, аніж міські жителі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dif.org.ua/ua/commentaries/sociologist\\_view/32anizh-miski-zhiteli.htm](http://dif.org.ua/ua/commentaries/sociologist_view/32anizh-miski-zhiteli.htm)

<sup>9</sup> В рамках акції «Підтримай Українську армію» на рахунки Міністерства оборони України надійшло 155 мільйонів 413 тисяч гривень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/news/2015/03/09/v-ramkah-akczii-pidtrimaj-ukrainsku-armiyu-na-rahunki-ministerstva-oboroni-ukraini-nadijshlo-155-miljoniv-413-tisyach-griven-/>

<sup>10</sup> *Zeit* дослідження «Волонтерський рух в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gfk.com/ua/news-and-events/news/pages/report.aspx>

ся неможливим визначити реальний кількісний склад учасників волонтерського руху через постійне його поповнення, небажання афішувати свою діяльність та напівлегальність частини волонтерських організацій. Проте саме такі гнучкі форми волонтерської діяльності виявилися найбільш продуктивними. Обхід бюрократичних процедур за умов екстраординарних обставин дозволяв суттєво економити час, що позитивно вплинуло на якість волонтерських послуг.

Зростання активності волонтерського руху було обумовлене двома основними причинами: внутрішньополітичною кризою, що призвела до розбалансування системи державного управління, дефіциту якісних управлінських рішень, браку ресурсних можливостей, та зовнішньою агресією, яка поглибила дисбаланс між спроможністю держави ефективно виконувати свої функції та забезпеченням основних потреб громадян. Кризові процеси в Україні та зовнішні впливи поставили під загрозу її існування як національної держави, що було сприйнято громадянами як особистий виклик, загрозу їх самоідентифікації.

За таких обставин патріотично налаштовані люди взяли на себе відповідальність за розвиток поточної ситуації, пов'язаної з подіями на Євромайданах країни та воєнними діями на теренах України. При цьому волонтерська діяльність набула всіх ознак найбільш дієвої форми самоорганізації населення.

Умови функціонування волонтерського руху під час Євромайданів та воєнних дій були різними залежно від ролі держави у цих процесах. Протистояння представників громадянського суспільства з авторитарним політичним режимом під час Революції гідності віднесло більшість громадських об'єднань (у тому числі безпекового спрямування) до опозиційного табору. Згодом військове втручання РФ в українські події об'єднало зусилля вітчизняного громадянського суспільства й держави в боротьбі з агресором.

Крім того, волонтерська робота на Євромайданах була для більшості її виконавців першим досвідом і стихійним виявом небайдужого ставлення до перебігу подій. Подальший розвиток волонтерського руху, пов'язаний із воєнними діями, був більш структурованим і потужним, оскільки спирався на попередні напрацювання.

Представники волонтерських об'єднань на Євромайданах здійснювали акумуляцію ресурсів з подальшою передачею їх на потреби життєдіяльності наметових містечок (продовольство, медикаменти, побутові речі тощо), особисто виконували роботу соціального, просвітницького, медичного, інформаційного спрямування. Багато тисяч українських патріотів фактично виконували волонтерську роботу, не входячи до організованих громадських структур: надавали притулок протестувальникам, забезпечували їх продуктами харчування, здійснювали інші функції волонтерів.

Події, пов'язані із сепаратистськими рухами на півдні та сході України, позначилися на конструкції волонтерської діяльності та умовах її здійснення: зміщено акцент в бік допомоги цивільному населенню та постачання всього необхідного для проведення АТО. Найбільш ефективний внесок в посилення обороноздатності держави волонтерський рух зробив саме на початку збройного протистояння в Донецькій та Луганських областях, коли забезпечення державою силових підрозділів здійснювалося повільно, не вистачало елементарних систем захисту, обмундирування та продовольства. За лічені місяці волонтерські ініціативи перетворилися в потужні організації, діяльність яких була спрямована на забезпечення майже всього спектра потреб і силових структур, і громадян, які постраждали від воєнних дій.

Із багатьох напрямів роботи волонтерів, спрямованої на протидію зовнішній агресії та її наслідкам, можна виділити чотири основні, якими вони опікуються найбільше: збір і доставка в зону проведення АТО необхідних ресурсів; надання медичної допомоги постраждалим під час її проведення; допомога вимушеним переселенцям; пошук зниклих безвісти й звільнення полонених<sup>11</sup>.

Отже, найбільш поширений вид волонтерської діяльності під час воєнних дій – це агрегація та забезпечення українських військових, залучених до АТО, необхідними ресурсами. Заклик щодо їх збору сформованими в соціальних мережах волонтерськими групами був підтриманий небайдужими людьми в Україні й поза її межами. Відчутну підтримку волонтерському рухові надає українська діаспора, представники якої пересилають в Україну грошові перекази, медичні препарати, приціли, господарські товари тощо<sup>12</sup>. У багатьох країнах, де українці представлені згуртованою діаспорою, місцевими волонтерськими організаціями проводяться численні громадські акції на підтримку суверенітету й територіальної цілісності України<sup>13</sup>.

Одним з успішних методів волонтерської допомоги силовим структурам є надання адресної допомоги їх окремим підрозділам. Поширення набула практика, коли допомога адресується не керівництву підрозділів, а безпосередньо їх особовому складу (волонтери це пояснюють наявністю випадків, коли ресурси не доходять до адресата)<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> База перевірених організацій та волонтерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://4army.com.ua/>

<sup>12</sup> Три історії про те, як українці озброюють українську армію // Українська правда. – 2015. – 14 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/person/2014/07/11/174797/>

<sup>13</sup> *Войни добра*. Георгій Тука // Українська правда. – 2014. – 18 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/person/2014/09/18/180486/>

<sup>14</sup> Три історії про те, як українці озброюють українську армію // Українська правда. – 2015. – 14 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/person/2014/07/11/174797/>

Дуже потужно у волонтерському русі представлений медичний напрям. Так, волонтери-медики були задіяні у процесі збору медикаментів на потреби учасників громадського протистояння під час проведення Євромайданів та на потреби силових структур у зоні проведення АТО.

При цьому вони створювали власні добровольчі батальйони або ж входили до вже сформованих, надавали медичну допомогу в прифронтових лікарнях та забезпечували їх необхідним обладнанням. Саме волонтери-медики до налагодження стабільної роботи медичних служб під час бойових дій здійснювали їх функції.

Події 2014 р. в Україні стали для її громадян важким психологічним випробуванням. Організована на Євромайдані психологічна служба трансформувалася в Психологічну кризову службу, підрозділи якої займаються допомогою пораненим, сім'ям загиблих, переселенцям. Окремі групи волонтерів-психологів постійно перебувають в зоні проведення АТО, де вони проводять психологічні тренінги з українськими військовими та займаються реабілітацією постраждалих під час воєнних дій<sup>15</sup>.

Правозахисний напрям у діяльності волонтерів був спрямований головним чином на захист прав людей, які потрапили у складні життєві умови. Так, волонтери-юристи відслідковували та намагалися протидіяти в правовому полі незаконним діям влади під час проведення Євромайданів. Сьогодні вони допомагають вимушеним переселенцям оформити необхідні документи, входять до переговорних груп, які займаються звільненням заручників та пом'якшенням умов їх утримання.

Асортимент послуг, що надають ОГС, розширився як реакція на воєнні дії на сході України та появу мільйона біженців і переселенців з Криму й Донбасу. За даними Державної служби з надзвичайних ситуацій, її регіональні штаби взаємодіють із близько 90 волонтерськими організаціями стосовно надання послуг громадянам, які виїхали із зони проведення АТО (розселення, надання гуманітарної допомоги, організація харчування тощо).

Допомогу й необхідні послуги ті, хто їх потребує, отримують від волонтерів, ініціативних і неформальних груп. Інституалізовані ОГС змінюють свої місії, розширяють види своєї діяльності й намагаються встигати за потребами своїх цільових груп. Розширення асортименту й ринку послуг, що надаються ОГС, стимулюється самоусуненням держави від відповідного реагування на потреби насе-

---

<sup>15</sup> *Волонтер-психолог, яка повернулася з АТО: Наша найкраща допомога бійцям вдома – присутність поряд* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/person/2014/10/1/181349/>

лення, небажанням влади делегувати нові механізми надання послуг ОГС<sup>16</sup>.

Необхідно зазначити, що оперативна діяльність окремих волонтерських груп, спрямована на якнайшвидшу допомогу учасникам і постраждалим від воєнних дій, інколи виходить за межі правового поля. Приватні грошові перекази майже не контролюються державними органами, зокрема Державною фіскальною службою України<sup>17</sup>. Це стосується передусім готівкових пожертв<sup>18</sup>. Водночас необхідність швидкого реагування на потреби військових змушує волонтерів доправляти в зону АТО спорядження, що було ввезено в Україну незаконно<sup>19</sup>.

Випадки таких «зловживань» необхідно розслідувати в індивідуальному порядку, зважаючи на складність ситуації, що була причиною неправомірних дій. Введення мораторію на притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності волонтерів, які порушили українське законодавство під час збору коштів, матеріальних ресурсів та їх транспортуванні до зони АТО в період її проведення, слід вважати виправданим кроком з огляду на необхідність ефективного забезпечення обороноздатності держави.

Потрібно також вказати й на те, що окремі волонтерські ініціативи є дуже ефективними, проте без чіткої організації взаємодії громадськості з органами влади втрачається потенційний синергетичний ефект. Тому створення Ради волонтерських організацій при Міністерстві оборони України, входження представників волонтерських організацій до департаментів та управлінь оборонного відомства, служб Тилу Збройних Сил України зробило роботу Міністерства оборони України більш відкритою й ефективною, що значно поліпшило матеріальне забезпечення військ. Представникам волонтерських організацій було запропоновано посади в Департаменті державних закупівель і постачання матеріальних ресурсів Міністерства оборони України, службах Тилу Збройних Сил України з метою проведення оперативного моніторингу цінкових пропозицій та інформації щодо постачання та своєчасної закупівлі майна, пально-мастильних матеріалів, продовольства. У Департаменті кадрової політики Мініс-

---

<sup>16</sup> *Творчий* центр ТЦК [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ccc-tck.org.ua/>

<sup>17</sup> *Три історії* про те, як українці озброюють українську армію // Українська правда. – 2015. – 14 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/person/2014/07/11/174797/>

<sup>18</sup> *Войни* добра. Георгій Тука // Українська правда. – 2014. – 18 верес. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/person/2014/09/18/180486/>

<sup>19</sup> *Волонтери*, які допомагали армії, можуть сісти на 10 років. Якщо Кабмін не допоможе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/24/7032916/>



терства оборони України волонтери займатимуться формуванням кадрового резерву з військовослужбовців-учасників АТО, питаннями нагородження<sup>20</sup>.

З огляду на позитивні результати роботи волонтерів у підрозділах Міністерства оборони України, потребує вивчення питання стосовно доцільності введення представників волонтерського руху до інших силових відомств. На нашу думку, створення рад волонтерів при Міністерстві внутрішніх справ України, Державній прикордонній службі України, СБУ є необхідним кроком у процесі реформування всього вітчизняного силового блоку.

Особливої уваги заслуговує громадська інформаційна та експертна підтримка проведення АТО. Діяльність неурядових інформаційних мереж та окремих активістів, що сприяє боротьбі з тероризмом, є переконливим свідченням державницької позиції неурядового експертного та медіасередовища, його здатності до дієвої самоорганізації в національних інтересах України.

Водночас у кризовій ситуації виявилися й проблемні аспекти взаємодії між інституціями держави та патріотично налаштованою громадськістю. Нагальною потребою залишається забезпечення ефективної координації дій громадських активістів і збройних формувань з державними структурами. Неприпустимими є прецеденти відсутності злагожденості в медіароботі, коли офіційні та громадські джерела подають взаємовиключну інформацію про ситуацію в зоні конфлікту та інші резонансні події.

Зазначене свідчить про необхідність розроблення відповідного вимогам часу нормативного забезпечення громадської діяльності у сфері національної безпеки та оборони, чіткого визначення і своєчасного вдосконалення її правових засад. Громадські оборонні практики мають бути підтримані державою та оформлені законодавчо.

Більшість громадських об'єднань національно-культурного спрямування, що представляють в Україні інтереси етнічних меншин (у тому числі етнічних росіян і російськомовних громадян), виступили з офіційними заявами та зверненнями, в яких спростували російські пропагандистські міфи про утиски та порушення прав людини в Україні за етнічними, релігійними та мовними ознаками; рішуче висловилися на підтримку її суверенітету, цілісності й територіальної недоторканності, засудили агресію РФ проти України.

---

<sup>20</sup> *Полторак* анонсував кадрові рішення в Мінобороні: до роботи в департаментах залучатимуть волонтерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://army.unian.net/1004055-poltorak-anonsiroval-kadrovyie-resheniya-v-minoboronyi-k-rabote-v-departamentah-privlecut-volonterov.html>

### 1.3. Протестна активність українського суспільства

Зміна політичної ситуації суттєво вплинула на характер і динаміку протестної активності українського суспільства. У 2014–2015 рр. виявилися нові тренди громадського протесту, які значною мірою визначатимуть перебіг соціально-політичного життя України найближчим майбутнім.

Найбільш загальною тенденцією є помітне зростання кількості протестних подій у 2014 р. порівняно з 2013 р. Так, згідно з даними звіту, підготовленого Центром соціальних і трудових досліджень (*далі* – ЦСТД), у серпні-жовтні 2014 р. рівень протестної активності понад удвічі перевищував аналогічні показники 2013 р. Так, якщо 2013 р. (по 20 листопада 2013 р.) в середньому фіксувалося трохи більше ніж 300 протестів щомісяця, то тільки в серпні, вересні й жовтні 2014 р. їх було близько 740 щомісяця (2229 разом за три місяці)<sup>21</sup>. Загалом упродовж серпня-грудня 2014 р. в Україні, без урахування тимчасово окупованих територій, зафіксовано 4251 акцію протесту<sup>22</sup>. Ці й інші наведені в підрозділі дані не включають бойові дії на сході та події на неконтрольованих українським урядом територіях від моменту їх фактичного виходу із правового поля України.

Кількість протестних подій восени 2014 р. зросла в більшості регіонів, найвідчутніше – у Східному регіоні (Харківська, Дніпропетровська, Запорізька області, без включення Донбасу). Так, якщо з початку й до 20 листопада 2013 р. у цьому регіоні відбулася 341 акція протесту, то в серпні-грудні 2014 р. – 544.

Меншим було зростання протестної активності порівняно з «домайданними» показниками 2013 р. у центрі України (739 подій упродовж п'яти останніх місяців 2014 р. проти 637 в період із 01 січня по 20 листопада 2013 р.) та на півдні України (640 і 621 відповідно).

З-поміж окремих населених пунктів за кількістю протестів після Євромайдану лідирували міста Київ (433 акції протягом серпня-грудня 2014 р.), Одеса (301) та Харків (162). Примітно, що четвертим у цьому списку значиться м. Миколаїв (126 громадських акцій), значно випереджаючи вдвічі більше за населенням м. Дніпропетровськ, де за звітний період було зареєстровано лише 72 протестні акції<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> *Протести* через рік після Майдану: менше соціальних питань, більше насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cslr.org.ua/protesti-cherez-rik-pislya-maydanu-menshe-sotsialnih-pitan-bilshe-nasilstva/>

<sup>22</sup> *Репресії* проти протестів: серпень-грудень 2014 : результати моніторингу протестів, репресій та поступок. – К. : Центр соціальних і трудових досліджень; Міжнародний фонд «Відродження»; Національний фонд підтримки демократії, 2015. – С. 10.

<sup>23</sup> Там само. – С. 5-6.

Узагалі, на відміну від періоду протестів під час Революції гідності, коли серед першої десятки найактивніших міст домінували західноукраїнські (м. Львів був на другому місці після м. Києва), у другій половині 2014 р. найбільше протестів фіксувалося в містах на сході та півдні України<sup>24</sup>.

Привертає увагу різке зменшення масовості протестних акцій порівняно не лише з часами Євромайдану, а й із попередніми «спокійними» місяцями 2013 р. Зокрема, в серпні-грудні 2014 р. не відбулося жодного більше ніж 100-тисячного протесту. Також не зафіксовано жодної події із заявленим числом учасників від 10 тис. до 100 тис. осіб (у період із 01 січня по 20 листопада 2013 р. таких було 15). Загалом за звітний період лише 327 масових заходів зібрали понад 100 протестувальників (менше ніж 10 % від загального числа протестів) проти 623 (18 %) у «домайданний» період 2013 р. Натомість значно зросла кількість акцій, число учасників яких не повідомляється або є невідомим: у 2013 р. до революційних подій їх було 841, під час Революції гідності – 1313, а вже за 5 останніх місяців 2014 р. – 1692, що склало понад половину (53 %) всіх зафіксованих протестних подій<sup>25</sup>. Це дає підстави припускати, що, найімовірніше, всі вони були нечисленними, причому значна їх частка припадала на насильницькі протести, здійснювані невеликими групами<sup>26</sup>.

На цьому тлі більшою кількістю учасників відзначалися деякі протестні акції найманих працівників. Так, 14–16 жовтня 2014 р. у Волинській області 300 співробітників державного підприємства «Передпускова дирекція шахти № 10 «Нововолинська» перекривали трасу державного значення Ковель – Червоноград – Львів з вимогою негайного повернення зарплатного боргу<sup>27</sup>. 15 жовтня 2014 р. у м. Києві близько 3 тис. профспілкових активістів пікетували будівлю Кабінету Міністрів України під гаслами «Ні бідності в Україні!» та «Стоп наступові на соціальні права!»<sup>28</sup>. На початку листопада у м. Львові масові

---

<sup>24</sup> *Протести* через рік після Майдану: менше соціальних питань, більше насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cslr.org.ua/protesti-cherez-rik-pislya-maydanu-menshe-sotsialnih-pitan-bilshe-nasilstva/>

<sup>25</sup> *Репресії* проти протестів: серпень-грудень 2014 : результати моніторингу протестів, репресій та поступок. – К. : Центр соціальних і трудових досліджень; Міжнародний фонд «Відродження»; Національний фонд підтримки демократії, 2015. – С. 7.

<sup>26</sup> *Протести* через рік після Майдану: менше соціальних питань, більше насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cslr.org.ua/protesti-cherez-rik-pislya-maydanu-menshe-sotsialnih-pitan-bilshe-nasilstva/>

<sup>27</sup> *Інформація* про стан соціально-трудових відносин, колективні трудові спори (конфлікти) в Україні у жовтні 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fpsu.org.ua/images/images/2014/November/211114/додаток\\_Інформація\\_НСШ\\_жовтень\\_2014.doc](http://www.fpsu.org.ua/images/images/2014/November/211114/додаток_Інформація_НСШ_жовтень_2014.doc)

<sup>28</sup> *В Києві* под Кабином протестують профсоюзи України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unn.com.ua/ru/news/1395936-u-kiyevi-pid-kabminom-protestuyut-profspilki-ukrayini>

акції протесту проти незадовільної видачі зарплати провели працівники ПАТ «Іскра»: 03 листопада близько 900 заводських робітників оголосили страйк, а 07 листопада протестувальники перекривали одну з міських автомагістралей неподалік підприємства<sup>29</sup>. Протягом лютого 2015 р. у м. Дніпропетровську загалом близько 1300 працівників Південного машинобудівного заводу провели три мітинги з вимогами погашення заборгованості із заробітної платі й відновлення виробничої діяльності підприємства<sup>30</sup>.

Від кінця січня 2015 р. в Україні тривають масові виступи працівників вугільної та енергетичної галузей. Уже перший шахтарський мітинг в урядовому кварталі столиці зібрав близько 2000 учасників<sup>31</sup>. На початку березня гірників підтримала низка профспілок паливно-енергетичного комплексу, вимагаючи державної підтримки підприємств, які забезпечують енергетичну безпеку країни<sup>32</sup>. Одночасно працівники трьох державних ТЕС (Вуглегірської, Зміївської й Трипільської) повідомили про можливість проведення страйку на знак протесту проти бездіяльності влади в ситуації фактичного доведення цих електростанцій до критичного стану керівництвом державного підприємства «Центренерго»<sup>33</sup>.

Нова хвиля шахтарських протестів, також підтриманих профспілками енергетиків, стартувала 22 квітня 2015 р. Понад тисяча гірників із підконтрольних Україні районів Донбасу не лише традиційно пікетували будівлі Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України, а й встановили протестну наметову «вахту» в одному зі столичних парків. Крім традиційного соціального порядку денного (підвищення прожиткового мінімуму, ліквідація зарплатних боргів, скасування оподаткування пенсій тощо), протестувальники вимагали перегляду контрактів з імпорту вугілля й відставки глави профільного відомства – Міністерства енергетики та вугільної

<sup>29</sup> Ващишин І. У Львові страйкують 900 працівників заводу «Іскра»: обурені робітники перекрили дорогу / Ірина Ващишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zaxid.net/news/showNews.do?u\\_lvovi\\_straykuuyut\\_900\\_pratsivnikiv\\_zavodu\\_iskra\\_obureni\\_robitniki\\_perekрили\\_dorogu&objectId=1329289](http://zaxid.net/news/showNews.do?u_lvovi_straykuuyut_900_pratsivnikiv_zavodu_iskra_obureni_robitniki_perekрили_dorogu&objectId=1329289)

<sup>30</sup> Інформація про стан соціально-трудових відносин, колективні трудові спори (конфлікти) в Україні у лютому 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fpsu.org.ua/images/images/2015/March/120315/додаток\\_Інформація\\_НСПП\\_про\\_стан\\_СТВ\\_у\\_лютому\\_2015.doc](http://fpsu.org.ua/images/images/2015/March/120315/додаток_Інформація_НСПП_про_стан_СТВ_у_лютому_2015.doc)

<sup>31</sup> Прокопенко М. «Голодний шахтар – сором України!» Близько двох тисяч шахтарів пікетували будинок Кабміну / Марія Прокопенко // День. – 2015. – № 13. – 29 січ. – С. 2.

<sup>32</sup> Сергієнко П. Протест вуглярів та енергетиків змусить владу шукати компроміси, сподіваються шахтарі / Петро Сергієнко // Голос України. – 2015. – № 40. – 5 берез. – С. 4.

<sup>33</sup> Работники трех государственных ТЭС могут выйти на забастовку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://24tv.ua/news/showNews.do?rabotniki\\_treh\\_gosudarstvennyh\\_tjes\\_mogut\\_vyjti\\_na\\_zabastovku&objectId=550268&lang=ru](http://24tv.ua/news/showNews.do?rabotniki_treh_gosudarstvennyh_tjes_mogut_vyjti_na_zabastovku&objectId=550268&lang=ru)

промисловості України. Варто зазначити, що ця акція, як і попередні протести гірників, була суто мирною<sup>34</sup>.

Загалом тільки за даними моніторингу Національної служби посередництва і примирення, у першому кварталі 2015 р. в Україні відбулося два страйки та десять інших акцій соціального протесту за участю понад 4100 найманих працівників, під час яких ними було висунуто вимоги відповідно до положень ст. 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)»<sup>35</sup>.

Тісний зв'язок соціально-економічних проблем – основної причини робітничих протестів – з іншими аспектами державного життя зумовлює політизацію соціального невдоволення, висунення протестувальниками вимог кадрового й навіть зовнішньополітичного характеру. Так, трудовий колектив Одеського припортового заводу під час попереджувального страйку в грудні 2014 р. вимагав не лише виплати боргів із зарплати, повернення на робочі місця незаконно звільнених працівників, скасування практики тимчасових відпусток, а й поновлення виробничої співпраці з Російською Федерацією та припинення Києвом економічної блокади окупованих територій Східної України<sup>36</sup>.

Високий рівень політизації протестів є загальною тенденцією з часів подій на Євромайданах України. Найвища кількість політичних акцій зазвичай чітко збігається з важливими подіями суспільного й державного життя. Від початку 2013 р. таких пікових моментів було два: власне період Революції гідності (листопад 2013 р. – лютий 2014 р.) та позачергові вибори до Верховної Ради України у жовтні 2014 р. В обох випадках політичні питання були «поза конкуренцією» в тематиці протестних заходів.

Натомість поширеність ідеологічних мотивів протесту (акції «за єдину Україну» або ж, навпаки, за федералізацію чи відокремлення, протести проти російської інтервенції, антикомунізм, український націоналізм тощо) значно менше залежить від політичної кон'юнктури. Загальне порівняння трьох періодів (до революційних подій, період Революції гідності та осінь 2014 р.) дає картину стабільного зростання відносної кількості протестів з ідеологічним забарвленням: 25 %, 34 % та 38 % відповідно. Однак за помісячною деталізацією останнього з названих періодів виявляється зниження абсолютного числа таких

---

<sup>34</sup> *Нагорная А.* Бунт шахтеров в Киеве / Алевтина Нагорная // Сегодня. – 2015. – 23 апр. – С. 4.

<sup>35</sup> *Інформація* про стан соціально-трудова відносин, колективні трудові спори (конфлікти) в Україні у лютому 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://fpsu.org.ua/images/images/2015/March/120315/додаток\\_Інформація\\_НСПІ\\_про\\_стан\\_СТВ\\_у\\_лютому\\_2015.doc](http://fpsu.org.ua/images/images/2015/March/120315/додаток_Інформація_НСПІ_про_стан_СТВ_у_лютому_2015.doc)

<sup>36</sup> *Левский В.* Забастовка рабочих на ОПЗ как «звоночек для Киева» / Василий Левский [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.from-ua.com/articles/333495-zabastovka-rabochih-na-opz-kak-zvonochek-dlya-kieva.html>

протестних акцій: 381 – у серпні, 333 – у вересні, 179 – у жовтні, 198 – у листопаді, 126 – у грудні 2014 р.

Зворотну динаміку демонструють соціально-економічні протести: якщо їх відносна частка у протестному тренді зменшилася з «домайданних» 56 % до 34 % першої осені після Революції гідності, то восени поточного року відбувалося майже невинне щомісячне зростання абсолютної кількості (156 акцій, де порушувалися соціальні питання, – у серпні, 177 – у вересні, 210 – у жовтні, 204 – у листопаді, 343 – у грудні 2014 р.).<sup>37</sup>

Отже, попри те, що значна частка протестних заходів у серпні – листопаді 2014 р. стосувалася ідеологічних і політичних питань (пов'язаних насамперед із патріотичною мобілізацією та виборами), кількість соціально-економічних протестів поступово зростала і в грудні 2014 р. складала більшість від усіх протестних подій (43 %)<sup>38</sup>.

Однак безумовним лідером тематики протестної активності українського суспільства восени 2014 р., згідно з моніторингом ЦСТД, стало забезпечення єдності й територіальної цілісності України, протидія сепаратизмові. Відповідні питання порушувалися на 569 акціях. Далі в першій десятці розташувалися, відповідно, люстрація (385 акцій), вибори до Верховної Ради України (344), корупція (240), антиурядові вимоги (213), засудження і протидія російській інтервенції (189), федералізація та відокремлення від України (178), незаконні будови (171), антикомунізм (166), український націоналізм (161)<sup>39</sup>.

Поміж мотивів участі в протестних акціях не можна не враховувати матеріальну зацікавленість. Звичною практикою є залучення людей до масових протестних заходів найрізноманітнішого спрямування за грошову або іншу матеріальну винагороду. Зокрема, за інформацією газети «Сьогодні», в м. Києві найманий протестувальник може отримати від кількох десятків до кількох сотень гривень за разову участь у заході (переважно залежно від його тривалості)<sup>40</sup>. Зрозуміло, що насправді такі учасники протестних акцій можуть не поділяти цілей і не підтримувати вимог їх організаторів.

За будь-яких мотивів протестних подій їх значущими характеристиками є тактика й методи реалізації протесту, класифіковувани

<sup>37</sup> *Репресії* проти протестів: серпень-грудень 2014 : результати моніторингу протестів, репресій та поступок. – К. : Центр соціальних і трудових досліджень; Міжнародний фонд «Відродження»; Національний фонд підтримки демократії, 2015. – С. 8, 10.

<sup>38</sup> *Одним – «багато», іншим – «пряники»: свобода мирних зібрань, протести та репресії у 2014 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cslr.org.ua/odnibatogi-inshim-pryaniki-svoboda-mirnih-zibran-protesti-ta-represiyi-u-2014-rotsi/>

<sup>39</sup> *Репресії* проти протестів: серпень-грудень 2014 : результати моніторингу протестів, репресій та поступок. – К. : Центр соціальних і трудових досліджень; Міжнародний фонд «Відродження»; Національний фонд підтримки демократії, 2015– С. 9.

<sup>40</sup> *Мамчур Н.* На акцію протеста идут, как на работу / Наталья Мамчур // Сегодня. – 2015. – 3 марта. – С. 8.

за рівнем застосування насильства. Із цього погляду протестні тактики поділяються на три групи: конвенційні (виключно мирні – мирні мітинги, маніфестації, пікетування, петиції тощо); конфронтаційні (не мирного характеру, але без застосування прямого фізичного насильства – перекриття руху, блокування будівель, страйки, голодування тощо); власне насильницькі (такі, коли завдається безпосередньої шкоди людям або майну – побиття, вандалізм, силове захоплення будівель тощо).

Згідно з даними зазначеного вище соціологічного дослідження, проведеного ЦСТД, за рік після Майдану рівень насильства під час протестних акцій (навіть якщо не враховувати бойові дії в зоні проведення АТО) перевищує всі попередні значення, які фіксувалися за весь час здійснення моніторингу (від жовтня 2009 р.)<sup>41</sup>.

Так, у серпні-грудні 2014 р. 560 протестних подій (18 %) мали насильницький характер. Цей показник перевищує рівень протестного насильства протягом періоду Євромайдану (відповідно 499 подій; 13 %) та у 2013 р. до початку революційних подій (263; 8 %). Таким чином, кількість акцій протесту із прямим застосуванням сили зростає як в абсолютному, так і у відносному вимірах. Найбільше випадків насильства за цей час зафіксовано на сході (159, майже 1/3 всіх протестів) та півдні (149) України. Найменше насильницьких протестних дій спостерігалося в західних областях (45) і м. Києві (59). Однак відсоткова частка насильства у столичних протестах є досить високою (майже 14 %), удвічі перевищуючи аналогічний показник для західних областей (6,5 %)<sup>42</sup>.

До того ж будь-які протестні події в столиці (а надто насильницького характеру) автоматично привертають підвищену увагу. Так, уже в перші місяці 2015 р. у м. Києві сталося кілька резонансних силових акцій. Зокрема, на початку січня члени радикального угруповання «Реванш» розтрощили чотири фірмові магазини кондитерської корпорації «Рошен» на знак протесту проти її виробничих і торговельних зв'язків із Російською Федерацією<sup>43</sup>. А 19 лютого кількадесят активістів незалежної студентської профспілки «Пряма дія» спробували захопити головний офіс комунального підприємства «Київпастранс», протестуючи проти підвищення тарифів на проїзд у міському громад-

---

<sup>41</sup> *Протести* через рік після Майдану: менше соціальних питань, більше насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cslr.org.ua/protesti-cherez-rik-pislya-maydanu-menshe-sotsialnih-pitan-bilshe-nasilstva/>

<sup>42</sup> *Репресії* проти протестів: серпень-грудень 2014: результати моніторингу протестів, репресій та поступок. – К.: Центр соціальних і трудових досліджень; Міжнародний фонд «Відродження»; Національний фонд підтримки демократії, 2015. – С. 11–12.

<sup>43</sup> *Худояр О.* Чотири магазини «Рошен» розбили за тиждень / Оксана Худояр, Андрій Жигайло // Газета по-українськи. – 2015. – № 5. – 16 січ. – С. 11.

ському транспорті й вимагаючи оприлюднення фінансової звітності підприємства<sup>44</sup>.

Незмінним залишається поєднання політичного протесту з насильницькими тактиками. Саме під час заходів політико-ідеологічної спрямованості відбувається найбільша кількість суспільно небезпечних дій. З-поміж зафіксованих спостерігачами ЦСТД у серпні-грудні 2014 р. 1217 ідеологічних протестних подій конфронтаційні тактики використовувалися у 466 випадках (38,3 %), насильницькі – у 299 (24,6 %). Для 1308 політичних акцій статистика схожа: 403 (30,8 %) і 323 (24,7 %) відповідно. Натомість із 1090 соціально-економічних протестів конфронтаційними були 354 (32,5 %), а насильницькими – лише 58 (5,3 %). Як бачимо, до 1/4 політичних та ідеологічних протестних заходів супроводжувалося прецедентами застосування сили з боку учасників.

Четвірка протестних тематик, які найчастіше викликали спалахи насильства протягом останніх 5 місяців 2014 р., має такий вигляд: передвиборна (124 випадки), антиурядова (115), за федералізацію/відокремлення (112), антикомуністична (103). Перевага цих конфліктогенних питань над іншими була дуже виразною: наступна, п'ята в цьому переліку позиція (протест проти Партії регіонів та продовження перебування «старих кадрів» в органах влади) була мотивом 34 силових акцій. А таке резонансне питання, як проведення люстрації, насправді спричинило лише 18 випадків застосування сили<sup>45</sup>.

У світлі зазначених соціально-політичних реалій особливо тривожним симптомом є подальше зниження ролі організованого громадянського суспільства в структурі протестної активності. Так, упродовж серпня-жовтня 2014 р. лише у 18 % протестів взяли участь політичні партії або окремі політики (порівняно з 35 % зафіксованими до революційних подій і під час Революції гідності). Лише у 12 % протестів за серпень-жовтень 2014 р. взяли участь громадські організації (порівняно з 22 % у 2013 р. до революційних подій і 14 % під час Революції гідності). Лише в 1 % протестів – профспілки (порівняно з 4 % та 2 % відповідно). Абсолютна кількість протестів за участі партій і громадських організацій навіть дещо зросла, однак, імовірно, вони не змогли розширити свою протестну активність і взаємодіяти з більшою кількістю протестних ініціатив.

Якщо до Революції гідності найбільш активною в протестах політичною партією було ВО «Свобода», то нині, навіть напередодні по-

<sup>44</sup> Сорокин М. «Киевпастранс» пыталися захватить / Максим Сорокин // Вести. – 2015. – 20 февр. – С. 6.

<sup>45</sup> *Репресії проти протестів: серпень-грудень 2014: результати моніторингу протестів, репресій та поступок.* – К.: Центр соціальних і трудових досліджень; Міжнародний фонд «Відродження»; Національний фонд підтримки демократії, 2015. – С. 13–14.



зачергових парламентських виборів, ця організація була лише другою за протестною активністю поміж партій (92 протести, 4 %).

Місце ВО «Свобода» посів «Правий сектор» (*далі* – ПС), який став найбільш помітною «протестною» партією після революційних подій. Зокрема, протягом серпня-жовтня 2014 р. представники цієї політичної сили взяли участь у 157 подіях (7 % від усіх протестів за цей період)<sup>46</sup>. Така активність дозволяє ПС позиціонуватися як головному виразникові всіх праворадикальних суспільних очікувань. Так, 25 лютого 2015 р. активісти ПС організували протестний мітинг-ходу під символічною назвою «Марш Правди. Марш Правих»<sup>47</sup>.

Одночасно різко зменшили свою участь у протестах центристські партії – «Батьківщина» (25) та УДАР (16). Поміж нових партій помітна участь «Воли» (19), «Демократичного альянсу» (15) та політичної партії «5.10» (12). Також різко зменшила протестну активність Комуністична партія України (14). Фактично непомітними в протестах були Партія регіонів та «Опозиційний блок» (по 5 протестних акцій).

У підсумку в 59 % усіх протестних акціях за участі політичних партій або окремих політиків у серпні-жовтні 2014 р. одними з учасників були українські праворадикальні сили (насамперед, ПС та ВО «Свобода»). Загалом українські крайні праві брали участь у 275 протестах за серпень-жовтень 2014 р., що складає всього 12 % від загальної кількості протестів за період, але суттєво перевищує їх активність у 2013 р. до початку Революції гідності. Поза бойовими діями в зоні АТО про участь у протестах проросійських політичних сил було повідомлено в 44 випадках (2 %)<sup>48</sup>.

### **Висновки та рекомендації до розділу**

Роль, яку організована громадськість відіграла в революційних подіях листопада 2013 р. – лютого 2014 р. і в захисті національного суверенітету й територіальної цілісності, позначила нову сторінку в історії сучасної української державності. У цій ситуації громадянське суспільство продемонструвало високу здатність до консолідації та мобілізації. Тому, громадська самоорганізація й масовий патріотизм мають сприйматися як найважливіший ресурс державотворення. Адже в найстисліші строки постала дієва мережа громадських ініціатив та

---

<sup>46</sup> *Протести* через рік після Майдану: менше соціальних питань, більше насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cslr.org.ua/protesti-cherez-rik-pislya-maydanu-menshe-sotsialnih-pitan-bilshe-nasilstva/>

<sup>47</sup> *Праві* – за правду // Україна молода. – 2015. – 26 лют. – С. 3.

<sup>48</sup> *Протести* через рік після Майдану: менше соціальних питань, більше насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cslr.org.ua/protesti-cherez-rik-pislya-maydanu-menshe-sotsialnih-pitan-bilshe-nasilstva/>

об'єднань, що взяли на себе вирішення найважчих проблем сьогодення. Волонтери й добровольці, мережеві спільноти, різноманітні громадські ініціативи та рухи становлять сьогодні кістяк реального та спроможного громадянського суспільства.

Характерною особливістю розвитку волонтерського руху стало залучення соціальних мереж до підтримки й поширення громадянських ініціатив, які здебільшого функціонували у форматі «неформальних волонтерських груп». Інформаційні технології допомогли створити нову якість комунікації між однопумцями, пришвидшили термін виведення волонтерських проєктів на рівень їх практичної реалізації.

Необхідність зупинення збройної агресії проти України не має залишати нерозв'язаними завдання поновлення мирного життя. Громадяни та їх об'єднання навчилися виконувати правозахисну та оборонну функції, які недовиконують уповноважені на це органи державної влади, зокрема в складі добровольчих батальйонів, які відстоюють територіальну цілісність Української держави. На них потрібно спиратися й надалі в нормалізації правового режиму на звільнених територіях, створенні ефективних і боєздатних Збройних Сил України.

Після завершення масових протестів зими 2013–2014 рр. рівень протестної активності українського суспільства залишається високим. Кількість протестних подій перевищує відповідні показники 2013 р. (до початку Євромайдану) в усіх регіонах, крім м. Києва та західних областей України. Особливо відчутним є зростання громадського невдоволення в південних і східних областях (без урахування подій на тимчасово окупованих територіях).

Протестні акції після Революції гідності характеризуються меншою кількістю учасників, але в середньому суттєво вищим рівнем насильства. Значна частина протестних акцій здійснюється відносно невеликими групами (до 100 осіб) та при цьому супроводжується конфронтаційними або насильницькими діями.

Якісні характеристики протестів значною мірою залежать від їх тематики: найбільш насильницькими є політико-ідеологічні протести, а найбільш масовими – соціально-економічні.

З осені 2014 р. спостерігається зміщення акцентів громадського протесту з актуалізованої Революцією гідності політико-ідеологічної тематики до типових для «домайданного» періоду соціально-економічних протестних трендів. Очевидно, що важкі для суспільства наслідки проблем в економіці спричинятимуть подальше зростання кількості й масштабності соціальних протестів і, відповідно, збільшення їх частки в загальному масиві протестних дій. Суб'єктом більшості соціально-економічних протестів, як і раніше, є наймані працівники. Хоча нині громадянська та протестна активність цієї групи населення зосереджена переважно довкола локальних проблем, погіршення соціального

становища та життєвого рівня людей найманої праці та їх недостатня правова захищеність обумовлюють ризики подальшої радикалізації та політизації робітничих протестів, дестабілізації ситуації в окремих галузях і регіонах.

Організоване громадянське суспільство (політичні партії, громадські організації та рухи, профспілки) не встигають приєднуватися до високої хвилі протестної активності, лишаючись осторонь багатьох резонансних акцій. Найбільш істотно зменшили свою участь у протестах провладні центристські партії, а також провідні опозиційні сили. Найбільш помітними у протестах політичними силами є праворадикальні політичні сили, причому «Правий сектор» значно активніший за ВО «Свобода».

Характерним явищем стало поєднання патріотичної громадської самоорганізації з протестними практиками. Значна частина акцій на підтримку єдності й територіальної цілісності України, проти сепаратизму та іноземної агресії відбулися за ініціативи громадськості, без підтримки з боку влади або інституцій громадянського суспільства, що засвідчило високий рівень патріотизму, державницької свідомості й організаційної спроможності українського суспільства.

## **Розділ 2. Зміни політико-правового середовища громадянського суспільства**

Під час Революції гідності та боротьби проти зовнішньої агресії Російської Федерації громадянське суспільство продемонструвало спроможність гарантувати незворотність демократичних перетворень, європейського цивілізаційного вибору України та бути одним із головних суб'єктів забезпечення її національної безпеки. Зазначене актуалізувало необхідність подальшого поліпшення державою політико-правових умов для розвитку громадянського суспільства та ефективного виконання його інститутами своїх функцій у контексті нових викликів та можливостей, які постали перед Україною. Для цього потрібно передусім якомога повніше реалізувати громадянські ініціативи, висунуті свого часу Євромайданом і створеними ним громадськими об'єднаннями.

І досі для суспільства продовжують бути актуальними питання, пов'язані з розслідуванням масових порушень прав людини та злочинів проти людяності, допущених представниками колишньої влади й силових структур під час подій Революції гідності, увічненням пам'яті українських патріотів, які віддали життя за свободу й незалежність України, допомогою потерпілим під час революційних подій і питання захисту державного суверенітету й територіальної цілісності.

Отже, чинною владою в тісній співпраці з громадськістю вжито низку заходів з увічнення пам'яті героїв Небесної сотні та захисників Вітчизни, які загинули в зоні АТО. Вирішуються питання, зокрема й на законодавчому рівні, забезпечення та надання матеріальної допомоги пораненим і сім'ям загиблих.

Порушено численні кримінальні справи проти колишніх державних високопосадовців, працівників силових структур і судової системи, які зрадили національні інтереси та запламували себе злочинами проти людяності. Накладено арешти на значні обсяги майна та активів (і в Україні, і за кордоном), набутих у протиправний спосіб, у судовому порядку вирішуються питання щодо їх повернення в державну власність.

Генеральною прокуратурою України ініційовано створення та оприлюднення єдиного реєстру кримінальних проваджень щодо злочинів, скоєних під час Революції гідності, що дає змогу громадськості ознайомитися з перебігом слідства й долучитися до нього, робить процес розслідування максимально відкритим і підзвітним громадськості.

Триває процес очищення влади. Прийнято закони України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08 квітня 2014 р. № 1188-VII та «Про очищення влади» від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII.

Згідно з останнім уперше за всю історію незалежної України розпочався процес люстрації вищих державних службовців. Цей процес відбувається за активної співпраці Міністерства юстиції України та Громадського люстраційного комітету. Так, на виконання Закону України «Про очищення влади» станом на кінець березня 2015 р. лише з органів прокуратури було звільнено 181 прокурорсько-слідчого працівника<sup>49</sup>.

Позитивний вплив на оновлення системи державного управління та підвищення її ефективності справляє заміщення відповідальних посад в органах влади всіх рівнів, правоохоронних і безпекових структурах учасниками Євромайдану та бойових дій в зоні АТО, активістами волонтерського руху та громадських організацій. Потужний кадровий потенціал громадянського суспільства, на нашу думку, має й надалі рекрутуватися до системи державної влади задля підвищення ефективності її роботи та посилення обороноздатності України.

Новий Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII прийнято з урахуванням рекомендації Венеціанської комісії щодо позбавлення прокуратури невластивих їй функцій загального нагляду. Відповідно до положень цього Закону прокуратура втратила право втручатися в цивільне життя й чинити вплив на громадян і бізнес. Таким чином, зміцнилися гарантії недоторканності громадянських прав, посилюється також антикорупційний складник у діяльності прокуратури.

Однією з головних вимог українського суспільства, актуалізованою Євромайданом, було й залишається подолання корупції. За безпосередньої участі громадських активістів і громадських експертів розроблено та прийнято пакет антикорупційних законів, безпрецедентних за сферою поширеності своєї дії та цілком відповідних європейським стандартам. Ухвалено, зокрема, антикорупційну стратегію на 2014–2017 рр. Утворено Національну раду з питань антикорупційної політики як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До її діяльності активно залучаються громадські експерти, представники громадських об'єднань та місцевого самоврядування.

Провідну роль в очищенні та оновленні інститутів державної влади в постреволюційний період відіграла участь громадян у реалізації однієї з найважливіших форм прямої демократії – участі у виборах.

Позачергові вибори Президента України, що відбулися 25 травня 2014 р. в умовах безпрецедентних загроз існуванню української державності, були визнані прозорими й чесними всіма міжнародними інституціями та спростували поширювані ззовні пропагандистські міфи

---

<sup>49</sup> На виконання Закону України «Про очищення влади» з органів прокуратури звільнено 181 прокурорсько-слідчого працівника [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=153093&fp=20](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=153093&fp=20)

щодо нелегітимності інститутів державної влади в Україні. Вибори відбулися на більшій частині території України (крім анексованого Криму та міста Севастополя й окремих районів Донецької й Луганської областей).

За даними ЦВК України, в голосуванні взяла участь понад половину виборців, зокрема у 20-ти із 24-х областей України й м. Києві, ще у двох – майже 50 %. Вибори проходили в гострій конкурентній боротьбі – за наявності 21 офіційно зареєстрованого кандидата. Обрання на них чинного Президента України вже у першому турі з результатом 54,7 % голосів засвідчило високу спроможність громадян України до національної консолідації та політичного консенсусу.

Досить показовими щодо рівня громадянської активності та політичної свідомості стали позачергові вибори народних депутатів України, що відбулися 26 жовтня 2014 р. Вони довели кардинальне падіння впливу політичних сил, що представляли колишню парламентську більшість і партію влади. За результатами виборів відбулося безпрецедентне оновлення персонального складу депутатського корпусу Верховної Ради України. Характерно, що, за даними соціологічного опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» та Центром Разумкова у грудні 2014 р., більшість населення позитивно оцінює обрання до нового складу Верховної Ради України громадянських активістів (позитивних оцінок – 59 %, негативних – 23 %) та військових, які брали участь у бойових діях на Донбасі (позитивних оцінок – 53 %, негативних – 27 %). На їхню думку, саме ця частина депутатського корпусу зможе позитивно вплинути на роботу Верховної Ради України<sup>50</sup>.

21 березня 2014 р. було підписано політичну частину Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (*далі* – УА), а вже 27 червня 2014 р., після дострокових президентських виборів, – її економічну частину.

16 вересня 2014 р. Європейський Парламент ратифікував УА синхронно з Верховною Радою України. Підписання й ратифікація міжнародно-правового акта, що було свого часу однією з основних вимог Євромайдану та безпосереднім поштовхом до його гуртування, значно активізувало громадську участь в усіх галузях співробітництва між її сторонами.

Важливими напрямками реалізації завдань УА та імплементації її положень є співробітництво безпосередньо між ОГС України та ЄС, участь незалежних громадських експертів та їх об'єднань в діяльності

---

<sup>50</sup> 100 днів після виборів: громадська думка післявиборчого опитування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:03\\_02\\_2015](http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:03_02_2015)

двосторонніх органів, що утворюються для інституціонального забезпечення дієвості УА, подальше наближення вітчизняного законодавства (як загалом, так і щодо громадянського суспільства) до відповідних європейських стандартів<sup>51</sup>.

Низка положень УА визначає залучення ОГС до конкретних напрямів секторального співробітництва. Так, співробітництво в аудіовізуальній галузі включає підготовку журналістів та інших працівників медіасфери (і друкованих, і електронних видань), підтримку ЗМІ (громадських і приватних) з метою посилення їх незалежності, професіоналізму та зв'язків з іншими європейськими ЗМІ відповідно до європейських стандартів (глава 15, ст. 396). Щодо співробітництва в освітній сфері передбачається сприяння молоді в отриманні знань, навичок та професійних умінь поза освітньою системою, зокрема волонтерство, та визнання цінності такого досвіду, а також розвиток співробітництва між молодіжними організаціями тощо (глава 23, ст. 434). Заохочується міжкультурний діалог між громадянами та організаціями, які представляють інтереси громадянського суспільства та культурних інституцій України та ЄС (глава 24, ст. 438). Передбачається обмін інформацією та передовим досвідом щодо популяризації фізичної культури і спорту через навчальні заклади у взаємодії з державними установами та громадськими організаціями (глава 25, ст. 441). Також представники громадянського суспільства залучатимуться до «створення каналів зв'язку та активізації обміну інформацією» в процесі розвитку транскордонного та регіонального співробітництва сторін (глава 27, ст. 446).

У главі 26 «Співробітництво з питань громадянського суспільства» Розділу V УА визначено цілі такого співробітництва: *a)* зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державах – членах ЄС; *b)* залучення організацій громадянського суспільства до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторинг її виконання, а також до розвитку двосторонніх відносин Україна – ЄС; *c)* забезпечення ліпшої обізнаності та розуміння щодо України в державах – членах ЄС, зокрема її історії та культури; *d)* забезпечення ліпшої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політики» (ст. 443). Там само декларується, що сторони сприяють діалогу та співробітництву між учасниками громадянського суспільства з обох сторін як невід'ємної частини відносин між Україною та ЄС, а також визначається, яким чином досягаються зазначені цілі:

---

<sup>51</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00\\_Ukraine-EU\\_Association\\_Agreement\\_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf)

- зміцнення контактів і взаємного обміну досвідом між ОГС в Україні та державах – членах ЄС, зокрема проведення професійних семінарів, підвищення кваліфікації тощо;
- сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації ОГС, зокрема лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитам і семінарам тощо;
- забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в межах ЄС консультацій і діалогу між соціальними та громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні (ст. 444).

Питання інституційного забезпечення співробітництва між Україною та ЄС у сфері розвитку громадянського суспільства висвітлюються в заключному Розділі VII «Інституційні, загальні та прикінцеві положення», ст. 469 якого передбачено, що сторони сприяють проведенню регулярних засідань представників громадянського суспільства з метою інформування їх про виконання УА та врахування їх внеску для її виконання. Для цього створюється Платформа громадянського суспільства (*дали* – ПГС), що складається з представників громадянського суспільства України, з одного боку, та членів Європейського економічного і соціального комітету (*дали* – ЄЕСК) – з іншого. ПГС самостійно визначає регулярність своїх засідань і встановлює власний регламент. Головування в ПГС здійснюється по черзі представниками громадянського суспільства від української сторони та представником ЄЕСК.

У нормах УА передбачено також залучення ОГС до моніторингу її виконання, який, крім іншого, «включає оцінку наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; має здійснюватися через роботу місій із перевірки на місцях за участю установ ЄС, органів та агентств, неурядових організацій, наглядових органів, незалежних експертів (ст. 475).

Разом з тим у тексті УА відсутні положення щодо того, які саме зміни необхідно здійснити з цією метою. Тому, на нашу думку, доцільним є узагальнення, ретельне вивчення та імплементація різноманітних проєктів і пропозицій, напрацьованих експертами громадського сектору щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення ОГС, його наближення до європейських стандартів. Зокрема, слухними є пропозиції від експертів громадської ініціативи «Реанімаційний пакет реформ»:

- переглянути і вдосконалити чинну загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС;
- здійснити підготовку нормативно-правових актів, необхідних для дієвої імплементації УА, зокрема національної програми імплементації й низки галузевих законопроєктів;



• забезпечити повноцінне та системне виконання зобов'язань, взятих Україною в межах УА, створити відповідну систему індикаторів їх виконання<sup>52</sup>.

Безумовно, корисними в цьому плані є також вивчення, поширення та застосування досвіду імплементації угод ЄС з іншими країнами, що були підписані раніше, а також проведення порівняльного аналізу досвіду реалізації таких угод із країнами Східного партнерства, які уклали їх одночасно з Україною (Грузія, Молдова).

Із 01 листопада 2014 р. розпочалася імплементація частин УА, які стосуються її політичного, економічного, а також інституційного складника (згідно з домовленостями, досягнутими у вересні 2014 р.; впровадження торговельної частини УА відкладене до 01 січня 2016 р.). Механізм режиму тимчасового застосування УА дає можливість розпочати виконання багатьох її положень ще до повного завершення процедури ратифікації. Для повного набуття чинності УА потрібно, щоб її ратифікували всі 28 держав – членів ЄС і дві міжнародні організації (ЄС та Євратом).

До положень, тимчасове застосування яких уже розпочалося, віднесено й зазначену вище главу 26 «Співробітництво з питань громадянського суспільства» УА<sup>53</sup>. У Порядку денному асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію передбачено, зокрема, «створення сприятливих правових та організаційних умов для діяльності інститутів громадянського суспільства, зокрема для заохочення залучення громадян та їх участі у процесах прийняття державних рішень» і «здійснення конкретних заходів щодо прийняття законодавства про свободу мирних зібрань»<sup>54</sup>.

Варто відзначити масштабну роботу, здійснювану з метою інституційного забезпечення реалізації УА. Так, на її виконання створено Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, який, крім іншого, має опікуватися підготовкою та поданням пропозицій стосовно «залучення представників громадянського суспільства до процесу прийняття Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади рішень у сфері європейської інтеграції»<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> *Євроінтеграція*. Основні завдання реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://platforma-reform.org/?p=183>

<sup>53</sup> *Тимчасове застосування Угоди про асоціацію між Україною та ЄС* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/>

<sup>54</sup> *Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/document/246467463/>

<sup>55</sup> *Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції*: постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 346 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>

У листопаді 2014 р. відбулися установчі збори української частини ПГС Україна – ЄС. У процесі її формування взяли участь понад 200 громадських об'єднань. У складі платформи створено 15 робочих груп відповідно до основних напрямів УА<sup>56</sup>. Утім, як згодом з'ясувалося, на Форумі громадянського суспільства Східного партнерства, що відбувся 21 листопада 2014 р. у м. Батумі, ЄЕСК висунув вимогу про введення до складу сформованої української частини ПГС уже зареєстрованих у ЄС соціальних партнерів – кількох профспілок, Федерації роботодавців України та Українського союзу промисловців та підприємців з метою забезпечення в ній представництва сторін соціального діалогу. Невиконання цієї вимоги могло призвести до затягування початку повноцінного функціонування ПГС<sup>57</sup>. Зрештою, було знайдено компроміс: усі сторони визнали результати установчих зборів української частини ПГС; водночас у межах української частини ПГС створено додатковий орган – Раду соціального партнерства, яку формують організації профспілок і роботодавців. Крім того, до складу ПГС за посадою входить національний координатор Форуму громадянського суспільства Східного партнерства<sup>58</sup>.

Зрештою, 16 квітня 2015 р. в Києві відбулася Установча зустріч ПГС, де було оголошено про офіційний початок її діяльності. Заплановано, що друга зустріч ПГС відбудеться наприкінці 2015 р. До неї буде підготовлено загальний огляд процесу виконання УА, а також два тематичні звіти: про стан реформування енергетичного сектору та про верховенство права й антикорупційну політику.

Продовжується державно-громадська співпраця щодо реалізації в Україні міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

Оновлено персональний склад Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» при Кабінеті Міністрів України та затверджено план дій з її реалізації у 2014–2015 рр. (перший план дій з її впровадження було виконано у 2012–2013 рр.).

Проект документа було розроблено робочою групою, створеною Секретаріатом Кабінету Міністрів України із залученням представників провідних організацій громадянського суспільства (50 % складу робочої групи).

---

<sup>56</sup> *Розпочинає* роботу перший орган, утворений в рамках Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2014/11/11/7027682/>

<sup>57</sup> *Створення* органу асоціації з Україною під питанням [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/11/21/7045033/>

<sup>58</sup> *Угода* про асоціацію Україна – ЄС: перспективи та механізми імплементації: аналіт. доп. / Інститут Євроатлантичного співробітництва; Фонд Конрада Аденауера. – К.: Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні, 2015. – С. 43.

Затверджений новий План дій з реалізації цієї Ініціативи передбачає сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, їх участі у формуванні та реалізації державної політики; забезпечення доступу до публічної інформації; запобігання і протидію корупції; підвищення якості надання адміністративних і соціальних послуг; впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії.

Незважаючи на складні соціально-політичні та економічні умови, що суттєво погіршуються зовнішньою агресією, розпочато реальний процес всеохоплюючих реформ, зокрема, в економічній і соціальній сферах. Для пришвидшення й координації реформаційних процесів у стислі строки розроблено й затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», яка увібрала в себе чимало громадських ініціатив та пропозицій. Громадськість має змогу активно включитися до її вдосконалення й реалізації. У зазначеній Стратегії громадянському суспільству надано статус рівноправного партнера з державою та бізнесом у проведенні реформ. Водночас Стратегія має узагальнений характер і передбачає розроблення конкретних програм і планів за кожною із 60-ти реформ, необхідність яких задекларована в ній. Отже, існує об'єктивна потреба в її конкретизації на рівні документів державної політики щодо залучення ОГС до проведення зазначених реформ.

Така потреба актуалізується й відповідним суспільним запитом. Адже на сьогодні більшість українського суспільства незадоволена перебігом реформ, їх темпами й відсутністю відчутних позитивних результатів. За даними соціологічного дослідження Центру Разумкова, проведеного в березні 2015 р., громадяни України оцінюють інтенсивність реалізації реформ як низьку. Середні оцінки перебігу реформ у більшості сфер за 10-бальною шкалою («1» – найнижчий показник, «10» – найвищий) перебувають у діапазоні від 2 до 3 балів (оцінки є низькими у всіх регіонах). Лише діяльність, спрямована на популяризацію України у світі, оцінюється у 4 бали. При цьому опитані громадяни вказали на те, що вони майже не відчують впливу реформ на їх особисте становище. Виняток становить реформа системи національної безпеки та оборони, де частки тих, хто вказує на позитивний вплив, і тих, хто зазначає негативний вплив, статистично суттєво не відрізняються (відповідно 20,2 % і 19,7 %), і популяризація України у світі (стосовно цього респонденти частіше говорять про позитивний вплив – відповідно 29,4 % і 12,9 %) <sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги : результати соціологічного дослідження Центру Разумкова, проведеного з 06 по 12 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uceps.org/upload/1427287523\\_file.pdf](http://www.uceps.org/upload/1427287523_file.pdf)

ОГС беруть активну участь у здійсненні конституційної реформи, продовження якої отримало наразі новий імпульс. Згідно з указами Президента України створено Конституційну Комісію та затверджено її персональний склад. Конституційна Комісія є спеціальним допоміжним органом при Президентові України, яка має на меті підготовку за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Основного Закону України. Поміж її завдань задекларовано також «забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участю провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій»<sup>60</sup>.

До складу Конституційної Комісії увійшли керівники органів державної влади, відомі політичні та громадські діячі, науковці – визнані фахівці у сфері конституційного права, представники ОГС України та міжнародних організацій. Так, зокрема, поміж 72 членів Конституційної Комісії 6 є представниками громадських об'єднань, 13 – представниками міжнародних організацій<sup>61</sup>.

Зважаючи на напрацювання експертного середовища, в оновленому Основному Законі України має бути посилено й удосконалено конституційні засади громадянського суспільства. Зокрема, вважаємо за доцільне на конституційному рівні зафіксувати основні принципи партнерства держави та громадянського суспільства. Конституційні норми про право на об'єднання необхідно привести у відповідність до норм Закону України «Про громадські об'єднання», в яких уже враховано сучасні європейські стандарти здійснення цього права. Згідно з європейськими стандартами конституційне право на мирні зібрання має бути поширене не лише на громадян України. Необхідно уніфікувати юридичну термінологію (в чинній редакції Конституції України застосовується застаріле поняття «об'єднання громадян»; водночас чинне законодавство оперує поняттям «громадське об'єднання»). Значно посилило б можливість громадян впливати на законотворчий процес конституційне закріплення інститутів народної законодавчої ініціативи та народного вето.

Нова суспільно-політична ситуація, що склалася в Україні після перемоги Революції гідності, позачергових президентських та парламентських виборів, підписання УА та початку російської агресії,

---

<sup>60</sup> *Про Конституційну Комісію* : указ Президента України від 03.03.2015 р. № 119/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19018.html>

<sup>61</sup> *Питання Конституційної Комісії* : указ Президента України від 31.03.2015 р. № 190/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19212.html>

об'єктивно потребує негайного перегляду й актуалізації засад державно-громадської взаємодії на рівні концептуальних документів державної політики. Ще 2007 р. було схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, а 2012 р. – створено Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства та затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства (*далі* – Стратегія). На виконання останньої було розроблено й ухвалено низку нормативно-правових актів, найвагомішим з яких став Закон України «Про громадські об'єднання».

Однак після відмови режиму В. Януковича від підписання на Вільнюському саміті 2013 р. Україною УА та виникнення внаслідок цього суспільно-політичної кризи роботу цієї Координаційної ради й подальшу реалізацію вказаної Стратегії було призупинено.

Згодом Указом Президента України від 28 квітня 2015 р. № 246/2015 «Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України» Координаційну раду з питань розвитку громадянського суспільства було ліквідовано (фактично вона не діяла з листопада 2013 р.). Також цим Указом скасовано дію деяких попередніх нормативно-правових актів, що регламентували діяльність Координаційної ради та внесенню відповідні зміни до тексту самої Стратегії. Зокрема, в ньому зазначено, що «Результати аналізу ефективності реалізації Стратегії можуть бути підставою для актуалізації її положень»<sup>62</sup>.

Задля «актуалізації її положень» необхідно підготувати нову редакцію зазначеного документа з урахуванням сучасних можливостей і викликів, а також сформувати новий консультативно-дорадчий орган при Президентові України, який би опікувався питаннями державного сприяння розвитку громадянського суспільства та налагодженню партнерських відносин між ОГС та органами державної влади. Такий новостворений орган мав би, крім іншого, аналізувати ефективність реалізації Стратегії (передбачено цитованим вище указом Президента України) й координувати роботу з розроблення нової редакції Стратегії та необхідних для її реалізації нормативно-правових актів. Безумовно, до цих процесів має бути активно залучено громадських експертів і представників ОГС.

Варто підкреслити, що значна частина завдань, передбачених Стратегією, залишається невиконаною. Одне з найважливіших поміж них – ухвалення закону про свободу мирних зібрань, що передбачено

---

<sup>62</sup> Про ліквідацію деяких консультативно-дорадчих органів, утворених Президентом України : указ Президента України від 28.04.2015 р. № 246/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/19360.html>

Порядком денним асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію.

Нова редакція Стратегії та план заходів щодо її реалізації, на нашу думку, мають містити, зокрема, такі зміни:

- виключити з тексту документа заходи, які вже реалізовано та зберегти в ньому з попередньої редакції ще не виконані;
- включити окремий розділ, присвячений проблемам співпраці громадянського суспільства з державою щодо протидії зовнішній агресії, зміцнення обороноздатності країни, забезпечення національної безпеки та співробітництва з міжнародними безпековими структурами;
- визначити місце ОГС у проведенні системних політичних та соціально-економічних реформ, зокрема, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»;
- конкретизувати завдання співробітництва органів державної влади з ОГС щодо імплементації положень УА (і загалом, і в секторальному співробітництві);
- передбачити розширення залучення ОГС до процесів очищення влади, подальшої інституалізації громадського контролю та протидії корупції.

ОГС у тісній співпраці з Міністерством юстиції України, представниками інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та міжнародних організацій сьогодні продовжують роботу з розроблення Національної стратегії у сфері прав людини, ініційованої Указом Президента України від 15 жовтня 2014 р. № 811/2014 «Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини» з метою вдосконалення правових та організаційних засад, створення дієвого механізму всебічного забезпечення в Україні прав і свобод людини і громадянина<sup>63</sup>.

Напрацьований проект цього документа вже направлено в Раду Європи та ООН задля отримання коментарів і рекомендацій. 25 березня 2015 р. Кабінет Міністрів України схвалив проект Національної стратегії у сфері прав людини. Після його затвердження має розпочатися розроблення плану, що міститиме конкретні заходи, спрямовані на виконання завдань Національної стратегії у сфері прав людини, строків їх виконання, обсягів і джерел фінансування, відповідальних виконавців і партнерів з реалізації заходів, очікуваних результатів, індикаторів виконання заходів.

Поміж основних напрямів Національної стратегії у сфері прав людини у її проекті виділено, зокрема, й такий: «Роль громадянського

---

<sup>63</sup> *Про розроблення Національної стратегії у сфері прав людини* : указ Президента України від 15.10.2014 р. № 811/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2014>

суспільства у процесі прийняття рішень». Його стратегічною метою задекларовано: «Забезпечення сприятливого правового середовища для ефективної участі громадянського суспільства в управлінні державними справами. Інституалізація консультацій, діалогу і співпраці між громадянським суспільством, органами державної влади та органами місцевого самоврядування»<sup>64</sup>.

За поточний період відбулася низка позитивних зрушень у сфері законодавства, що безпосередньо регулює діяльність ОГС. Продовжується робота з удосконалення окремих норм базового для ОГС Закону України «Про громадські об'єднання» та практичної реалізації його положень.

Ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» від 05 березня 2015 р. № 246-VIII, який врахував передовий міжнародний досвід і нові виклики, що постали перед Україною.

Цим Законом скасовано низку бюрократичних обмежень, що дає можливість більш оперативно надавати волонтерську допомогу військовослужбовцям в зоні АТО, пораненим, сім'ям загиблих, переміщеним особам, інвалідам, людям похилого віку й іншим категоріям, які потребують соціальної підтримки; уточнено терміни «волонтерська діяльність» та «волонтер»; замінено термін «волонтерська організація» на термін «організація та установи, які залучають до своєї діяльності волонтерів»; знято обмеження для здійснення волонтерської діяльності організаціями та установами, зокрема, і з укладанням договору з волонтером про її здійснення, і без нього; уточнено права та обов'язки волонтерів та організацій і установ, які залучають до своєї діяльності волонтерів; враховано особливості відшкодування витрат, пов'язаних з наданням волонтерської допомоги, внесено інші зміни, що сприятимуть розвитку волонтерської діяльності. На сьогодні триває робота над ще шістьма законопроектами, напрацьованими волонтерами. Вони стосуються підтримки волонтерського руху та можливостей попередження зловживань у даному виді діяльності. Крім того, ці законопроекти мають врегулювати питання соціального статусу волонтерів, зокрема тих, хто постраждав внаслідок бойових дій<sup>65</sup>.

Важливо зазначити, що всі парламентські фракції підтримали Законопроект «Про внесення змін до Податкового кодексу України

---

<sup>64</sup> *Проект* Національної стратегії у сфері прав людини станом на 25 березня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/44709>

<sup>65</sup> *До Ради* внесуть 6 нових законопроектів про волонтерську діяльність, розроблених спільно з волонтерами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.5.ua/polityka/Herashchenko-do-Rady-vnesut-6-novykh-zakonoproektiv-pro-volonterskudialnist-rozroblyenykh-spilno-z-volonteram-y-75390.html>

щодо оподаткування неприбуткових організацій» (реєстраційний № 2049 від 05 лютого 2015 р.). Необхідність його розроблення спричинена тим, що 28 січня 2014 р. Верховною Радою України було внесено зміни до Податкового кодексу України, якими суттєво звужено перелік установ та організацій, що не є платниками податку на прибуток (це стосується, зокрема, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), творчих спілок, кредитних спілок, об'єднань юридичних осіб для здійснення представницьких функцій). Тому мета вказаного законопроекту – відновлення переліку організацій, які не є платниками податку на прибуток відповідно до попередньої редакції Податкового кодексу України; скасування дискримінаційних податкових умов щодо господарської діяльності неприбуткових організацій; зменшення податкового навантаження на благодійну допомогу; усунення неточностей у правовому регулюванні режиму неприбутковості, що, своєю чергою, дасть змогу зменшити податковий тиск на одержувачів благодійної допомоги, на благодійні, громадські та релігійні організації, що її надають, а також на громадські об'єднання, що існують за рахунок членських внесків.

Дієвим інструментом протидії сепаратизму і збереження територіальної цілісності держави є повноцінне використання громадянського потенціалу в розвитку ефективного місцевого самоврядування. Етапним кроком у цьому напрямі стало схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Для забезпечення її реалізації впродовж 2014 – початку 2015 рр. було сформовано відповідну нормативно-правову базу, ухвалено закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 02 вересня 2014 р. № 1664-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII, підготовлено проект змін до Конституції України стосовно децентралізації влади.

У контексті реалізації реформи місцевого самоврядування й децентралізації влади ефективними інститутами консолідації зусиль жителів у вирішенні питань місцевого значення стали органи самоорганізації населення (*дали* – ОСН). Задля вдосконалення законодавчих умов їх функціонування, зміцнення організаційної та фінансової спроможності, на нашу думку, має бути ухвалено нову редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення» з більш чітким визначенням статусу ОСН та механізмів їх взаємодії з органами публічної влади.

В умовах суттєвого зростання цін на енергоносії та, відповідно, на житлово-комунальні послуги ОГС можуть помітно мінімізувати



негативні наслідки цих процесів і знизити соціальну напруженість. Важливою сферою використання їх потенціалу є реформування житлово-комунального господарства та проведення енергоефективних заходів у багатоквартирних будинках. Зокрема, значну роль у підвищенні якості житлово-комунальних послуг мають відігравати ОСББ. Задля цього має бути запроваджено прозорі механізми обрахування тарифів на житлово-комунальні послуги та практики їх громадського аудиту, закріплено чітку законодавчу процедуру надання земельних ділянок ОСББ та вирішено проблеми правового регулювання майнових відносин співвласників будинку.

На нашу думку, позитивно вплине на забезпечення житлових прав та інтересів громадян нещодавно прийнятий Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування деяких неприбуткових організацій» від 18 березня 2015 р. № 1892, що повернув статус неприбуткових організацій ОСББ асоціаціям власників жилих будинків і житлово-будівельним кооперативам. Закон забезпечує можливості, зокрема, для акумулювання та використання ОСББ коштів на проведення енергоефективних заходів, ремонтних робіт, благоустрою тощо.

Принципово новим, безпрецедентним за всю історію існування незалежної Української держави викликом є порушення цілісності її правового простору, спричинене анексією Російською Федерацією Криму та міста Севастополя, тимчасовою окупацією території деяких районів Донецької та Луганської областей. На зазначених територіях, непідконтрольних українській владі, фіксуються масові порушення прав та свобод людини і громадянина, численні злочини проти людяності. У постійній небезпеці знаходиться фундаментальне право людини – право на життя. За офіційними, далеко не повними даними (реальні цифри можуть бути значно більшими), станом на початок лютого 2015 р. за час російської агресії загалом загинуло 5086 людей, поранено 10948 людей, поміж тимчасово переміщених осіб звернулися за медичною допомогою понад 103 тис. осіб. Лише офіційно взято на облік 978 тис. 482 вимушено переміщених осіб<sup>66</sup>.

На всіх названих територіях фіксуються масові порушення прав людини та факти дискримінації за політичними, расовими, етнічними, релігійними, мовними ознаками; не дотримуються права на свободу слова, мирних зібрань, свободу совісті, недоторканність приватної власності й житла; змушені припинити свою діяльність

---

<sup>66</sup> Чорна книга Кремля. Війна Росії проти України (лютий 2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin\\_Black\\_Book\\_February\\_2015.pdf](http://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2015-02-20/Kremlin_Black_Book_February_2015.pdf)

незалежні ЗМІ, політичні партії та громадські об'єднання, церковні й територіальні громади, органи місцевого самоврядування.

Системні порушення прав та свобод людини і громадянина на анексованій території Криму та міста Севастополя, тимчасово окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, на наше переконання, може бути ліквідовано лише за умов:

1) повного звільнення зазначених територій від збройних сил РФ і незаконних військових формувань так званих ДНР і ЛНР (та інших терористичних угруповань), що фактично контролюються РФ;

2) повернення цих територій під юрисдикцію України в повному обсязі, відновлення над ними контролю з боку органів державної влади України та законно обраних органів місцевого самоврядування.

У контексті виконання Мінських угод і пошуків способів мирного врегулювання збройного конфлікту на сході України певним кроком у цьому напрямі стало ухвалення Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII. Цим Законом визначено тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування та діяльності його органів на зазначених територіях «з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах»<sup>67</sup>. Принципове значення для набуття чинності цим Законом має Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII, згідно з якою окремі райони, міста, селища й села Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, визнаються тимчасово окупованими територіями до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків і найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України<sup>68</sup>.

Загалом необхідно підкреслити, що дієвість зазначених законодавчих актів може бути забезпечено лише після остаточного припинення

---

<sup>67</sup> *Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей* (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 256-VIII від 17 березня 2015 р.) : закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

<sup>68</sup> *Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями* : постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 р. № 254-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254-19>

бойових дій, розформування незаконних збройних формувань і припинення підтримки сепаратистських рухів іззовні, виведення з території України всіх підрозділів російських збройних сил.

### ***Висновки та рекомендації до розділу***

Пріоритетними завданнями розвитку політико-правового середовища громадянського суспільства в Україні та вдосконалення нормативно-правової бази функціонування ОГС є такі:

- якнайшвидше завершення процесу очищення всіх гілок державної влади (зокрема, у спосіб люстрації, системної антикорупційної політики) та вжиття комплексу заходів з метою повернення суспільної довіри до неї;

- пришвидшення реального проведення всіх запланованих політичних і соціальних реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» у спосіб найширшого використання громадських ініціатив та залучення громадськості до їх реалізації;

- максимальне залучення ОГС до імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема завдяки повноцінному функціонуванню Платформи громадянського суспільства та роботі інших інститутів, передбачених цією Угодою й усіма напрямками секторального співробітництва;

- розроблення та ухвалення нової редакції Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та створення нового консультативно-дорадчого органу при Президентові України з питань розвитку громадянського суспільства;

- завершення розроблення та ухвалення Національної стратегії у сфері прав людини та плану заходів з її реалізації;

- оптимізація процесу вдосконалення нормативно-правової бази забезпечення розвитку в Україні громадянського суспільства та її наближення до європейських стандартів, зокрема щодо функціонування ОГС, волонтерської та благодійної діяльності;

- залучення громадських експертів до конституційної реформи, розроблення та внесення до Основного Закону України змін, спрямованих на зміцнення конституційних засад громадянського суспільства;

- активне залучення ОГС до демократії участі на місцевому рівні в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади;

- поліпшення умов для ефективного використання потенціалу громадянського суспільства з метою протидії зовнішній агресії та забезпечення національної безпеки, допомоги учасникам бойових дій та їхнім сім'ям, переміщеним особам, захисту прав населення на тимчасово окупованих територіях.

### **Розділ 3. Взаємодія органів державної влади та організацій громадянського суспільства в реалізації реформ, здійсненні громадського контролю**

В Україні за короткий період відбувся стихійний процес динамічної самоорганізації та помітного переструктурування громадянського суспільства. У надшвидкісному темпі постав сегмент громадськості, довівши практичну спроможність ефективного розв'язання завдань, хронічно не вирішуваних державою – оборонних, правозахисних, соціальних тощо.

Поза системою органів державної влади активною є робота різних структур, ініціативних груп, що виявляється в цілеспрямованій діяльності з вирішення інформаційно-просвітницьких, моніторингових, експертно-аналітичних, мобілізаційних, благодійницьких та інших завдань. В окремих функціях саме активний і неоднорідний за своїм складом громадський сегмент у їх виконанні зробив внесок, співмірний або навіть більший за той, що традиційно належить уповноваженим на це органам державної влади. Фактично новостворені структури, мережі, рухи (навіть з мінімальними досвідом і ресурсами) виявилися більш дієвими за традиційні структури у відстоюванні інтересів і прав громадян.

За 2014 р. подолано тенденцію повного відсторонення громадськості від процесу прийняття політичних рішень, хоча закритість режиму їх ухвалення в певних сферах зберігається й дотепер.

В умовах воєнних загроз, анексії та окупації РФ частини території України, фінансово-економічної кризи питання взаємодії з ОГС для органів державної влади, вочевидь, не є найбільш пріоритетним. Крім цього, загальмованість політико-правових змін, затягування реформаційних процесів є наслідком недостатньо конструктивної та відповідальної діяльності посадових осіб органів державної влади на різних рівнях. Відповідно, ризики прийняття хибних рішень зберігаються, оскільки не завжди беруться до уваги ґрунтовні експертні позиції, громадська думка, не прораховуються небезпечні втрати від ігнорування суспільних інтересів.

На сьогодні спостерігається інерційність процесів у налагодженні діалогу між органами державної влади та ОГС унаслідок розриву комунікації та браку результативної взаємодії з громадськістю за попереднього режиму.

Відновлення легітимності відбувається повільно, особливо в правоохоронній і судовій системах, що спричинено падінням довіри гро-

мадян до органів державної влади внаслідок масових злочинів і порушень прав людини та громадянина під час Євромайдану.

Те, наскільки стрімко відбулася делегітимізація політичної влади наприкінці 2013 р. – початку 2014 р., автоматично позначилося на більшості форматів взаємодії між органами державної влади та організованої громадськості, зокрема на нормативно-правовому забезпеченні, що формувалося протягом попередніх років за активної участі й конструктивного тиску громадськості. Утім втрата довіри поширилася й на формати співробітництва, які були досить результативними в нормативно-правовій роботі, хоча в більшості випадків провідні представники експертного громадського середовища відновили та продовжують її здійснювати сьогодні.

Низка консультативно-дорадчих органів при центральних і місцевих органах виконавчої влади, створених для проведення консультацій із громадськістю, втратили функціональність наприкінці 2013 р. – початку 2014 р. Передусім це стосується розширених форматів консультацій із громадськістю: Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства, Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи «Партнерства «Відкритий уряд», мережі профільних громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади.

Таким чином, здійснення низки завдань щодо планів реалізації державної політики, передбачених Стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства, а також відповідних програм співпраці між органами державної влади та громадським сектором не відбулося. Крім того, неможливим стало повноцінне виконання регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства та вжиття відповідних заходів через обмеженість бюджетних фінансових ресурсів, особливо в умовах воєнних дій.

На стан виконання завдань, передбачених обласними (регіональними) програмами сприяння розвитку громадянського суспільства, розрахованими до 2015 р., вплинули і прогнозовані, і форс-мажорні чинники: недостатнє фінансове забезпечення; неефективне використання бюджетних коштів протягом декількох років тощо. Здійснення РФ анексії Криму та окупації частини територій Донецької та Луганської областей унеможливило будь-які заходи сприяння розвитку на цих територіях громадянського суспільства.

Залучення ОГС до реалізації програм, проектів, заходів на конкурсній основі за рахунок місцевих і державного бюджетів залежить від перебігу бюджетного процесу та об'єктивної вимоги до режиму ощадливості. Утім сприйняття в державній політиці питання спільних проектів із громадянським суспільством суто як зайвого навантаження на бюджетний ресурс, а, отже, повне позбавлення

їх останнього, є неприпустимим. Тому стан виконання обласних (регіональних) цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства, реалізація відповідно до планів, передбачених ними завдань і заходів, зміст відповідних звітів дає підстави для критичних висновків.

Разом з тим унаслідок зміни суспільно-політичної ситуації оновлення керівництва органів державної влади кардинально змінилося загальне тло для діяльності ОГС. Очевидним прогресом є те, що діалог між владою та громадянами здебільшого відбувається в публічній площині, що демонструють офіційні повідомлення багатьох органів державної влади, інформаційно-публічна активність і практика персональної звітності посадових осіб з необхідною аргументацією щодо більшості важливих ініціатив, рішень, законодавчих змін.

Загалом у наповненні веб-сайтів центральних органів державної влади, обласних державних адміністрацій необхідною та змістовною інформацією також відчувається прогрес.

Певні очікування щодо перспектив двосторонньої взаємодії з'являються у зв'язку зі створенням нових її форматів. У 2014 р. створено спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національну раду реформ з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації<sup>69</sup>. До складу цього органу увійшли і представники громадянського суспільства.

На урядовому рівні з метою «сприяння забезпеченню діяльності органів виконавчої влади у сфері комунікацій з громадськістю, вироблення єдиної комунікативної політики, спрямованої на вдосконалення процесу інформування про діяльність Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, забезпечення зворотного зв'язку з громадськістю» сформовано Раду з питань комунікацій як тимчасовий консультативно-дорадчий урядовий орган<sup>70</sup>.

Протягом 2014 р. на найвищому рівні з'явилися нові консультативно-дорадчі органи, спільні робочі групи, до яких увійшли громадські активісти, волонтери та ін., які отримали певні важелі для здійснення громадського контролю та прямого впливу на прийняття політичних рішень. Пріоритетність питань якісного оновлення

---

<sup>69</sup> *Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні* : указ Президента України від 23.07.2014 р. № 614/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/17918.html>; *Питання* Національної ради реформ : указ Президента України від 22.12.2014 р. № 947/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18556.html>

<sup>70</sup> *Про утворення Ради з питань комунікацій* : постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 р. № 544 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/544-2014-%D0%BF>

органів державної влади, боротьби з корупцією, забезпечення обороноздатності країни, гарантування прав людини тощо визначили зорієнтованість консультативно-дорадчих органів, створених при правоохоронних та оборонних державних органах.

На рівні МВС України представники провідних правозахисних та інших профільних громадських структур долучаються до експертного (Експертна рада з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ<sup>71</sup>) та консультативно-дорадчого (громадська рада, новий склад якої ще не сформовано) органів. Значною мірою саме громадські експерти розробляли проект Концепції реформування правоохоронних органів. При Міністерстві юстиції України діє Громадська рада з питань люстрації<sup>72</sup>. При СБУ з 2014 р. функціонує новостворена Громадська рада з питань оновлення та очищення влади<sup>73</sup>. При Міністерстві оборони України, крім громадської ради, сформовано також Раду волонтерів для ефективної взаємодії з волонтерськими організаціями та координації благодійної допомоги<sup>74</sup>.

Отже, представники громадськості розширюють свою присутність та інструментарій впливу при комунікації та співробітництві з органами державної влади. Паралельно представники громадянського сектору дедалі частіше стають посадовими особами органів державної влади.

Необхідно визнати, що безпрецедентною за весь період незалежності стала можливість здійснення безпосереднього громадського контролю, оскільки представники активної громадськості здобули позиції в законодавчому органі, органах виконавчої влади, зокрема оборонного та правоохоронного спрямування, а також в інституті радників найвищих посадових осіб держави, створених консультативно-дорадчих, робочих групах. Саме за ініціативи представників громадського сектору було створено Громадський люстраційний ко-

---

<sup>71</sup> *Експертна рада з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1163691>

<sup>72</sup> *Про утворення Громадської ради з питань люстрації при Міністерстві юстиції України* : наказ Міністерства юстиції України від 04.11.2014 р. № 1844/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1386-14>

<sup>73</sup> *Інформація про вжиті у 2014 р. спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/>

<sup>74</sup> *Звіт про проведені в Міністерстві оборони України заходи з реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в 2014 році* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskisty/gromadska-rada/robochi-zviti-ta-vivchennya-gromadskoidumki/2015/03/03/>

мітет<sup>75</sup> та інститут Уповноваженого уряду з питань антикорупційної політики<sup>76</sup>.

Щодо новостворених інституцій зарано робити однозначні висновки та оцінки, оскільки є певні результати і водночас невикористаний потенціал.

Створення в системі правоохоронних органів Національного антикорупційного бюро України супроводжується бурхливою дискусією за активної участі громадськості<sup>77</sup>. Водночас ідеться про появу нової для України процедури відкритого конкурсного відбору, попереднього кадрового «фільтру» з представників громадськості, які входять до конкурсної комісії.

Участь багатьох представників ОГС у законотворчому процесі є досить плідною. Фактично ухвалення кожного значущого закону або ж внесення актуальних законодавчих змін супроводжується дискусіями, аналізом, оцінками громадських експертів або активною участю в їх розробленні.

Важливо, що збігається пріоритетний перелік актуалізованих нормативно-правових змін і реформ, з одного боку, визначених на найвищому рівні (зокрема в «Стратегії – 2020»), з іншого – артикульованих громадськістю: забезпечення ефективної роботи правоохоронних органів, справедливе й незалежне судочинство, зміцнення національної безпеки та оборони, результативна антикорупційна політика, децентралізація та реформування державного управління.

У стислі строки відбувається наповнення нормативно-правового поля, підготовка ухвалення законодавчих змін, що стосуються вільного доступу до публічної інформації, відкритості використання публічних коштів, даних реєстрів і державних закупівель, що неодмінно сприятиме здійсненню громадського контролю. Поміж динамічних напрямів активності громадськості – впровадження елементів електронного врядування в Україні.

Разом з тим навіть у випадках залучення або участі в розробленні законодавчих змін представники експертної громадськості привертають увагу до схвалення певних регресивних норм чи розмивання дієвих норм іншими формулюваннями. У такий спосіб відбувається остаточне ухвалення нормативно-правових документів у редакціях, що

---

<sup>75</sup> *Що таке* Громадський лобістський комітет? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lku.org.ua/about>

<sup>76</sup> *Діяльність* Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat\\_id=246523941](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=246523941)

<sup>77</sup> *Про Національне антикорупційне бюро України* : закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>



не задовольняють громадських експертів. Отже, зберігається тенденція неврахування рекомендацій громадськості та браку мотивованих пояснень щодо цього з боку представників органів державної влади.

Поміж позитивних зрушень за нового складу Верховної Ради України – поява можливості присутності громадян на сесіях, доступ ЗМІ до засідань профільних парламентських комітетів. Необхідно зазначити, що в роботі низки парламентських комітетів і дотепер спостерігаються закритість, кулуарність. На такі ознаки вказує громадськість, яка традиційно пильнує за рівнем прозорості, відкритості вищого законодавчого органу України<sup>78</sup>. Утім такі приклади, як публічні звіти керівників правоохоронних органів (МВС України, СБУ, Генеральна прокуратура України) стосовно перебігу розслідувань групи злочинів проти активістів Євромайдану, а також щодо корупційних та інших тяжких злочинів, скоєних представниками колишнього вищого керівництва України, характеризують помітний перехід на новий рівень публічної політики та взаємовідносин із громадськістю.

Попри помітні зрушення в забезпеченні доступу до публічної інформації, зберігається тенденція обмеження цього доступу у сферах з підвищеним рівнем корупції. Поширеним лишається надання на інформаційні запити громадськості, окремих громадян до органів державної влади формалізованих відповідей, недостовірної, неповної інформації або безпідставних відмов в отриманні запитованої інформації.

Водночас має місце затягування процесу реформування органів виконавчої влади, швидка кадрова ротація керівників багатьох органів виконавчої влади або їх масове непризначення, ліквідація або реорганізація органів<sup>79</sup>. Це позначається безпосередньо на функціональній ефективності й спроможності структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію із громадськістю, а отже, на дієвості консультативно-дорадчих органів та інших форм консультацій із громадськістю.

З різною інтенсивністю й результативністю використовуються законодавчо врегульовані механізми здійснення громадського контролю та взаємодії з органами державної влади: громадська експертиза проєктів нормативно-правових актів, антикорупційна експертиза, доступ до публічної інформації, громадські ради, консультації з громадськістю, соціальний діалог.

---

<sup>78</sup> *Що приховують 9 комітетів?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://chesno.org/post/136/>; *Братушак О.* Відкрито. Моніторинг парламентських комітетів / О. Братушак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blogs.pravda.com.ua/authors/bratushchak/54d09c4b83bca/>

<sup>79</sup> *Понад чверть* центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні служби, агентства, інспекції) не мають керівників [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/131712>

У 2014 р., як і попередніми роками, посередньо застосовувався механізм чинних нормативно-правових актів, а саме Постанови Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996, з відповідним порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики<sup>80</sup>.

Загалом у діяльності громадських рад при органах виконавчої влади наявні і прогресивні, і регресивні ознаки. По-перше, консультативно-дорадчі органи перебувають на різних стадіях утворення, відповідно несинхронізованим є планування та звітування їх діяльності. По-друге, проведення засідань громадських рад у різних органах виконавчої влади, як свідчить практика, суттєво відрізняються за інтенсивністю й кількістю протягом року. По-третє, участь громадських рад в обговоренні проектів нормативно-правових актів, розроблених відповідними органами виконавчої влади, знову ж таки як свідчить практика, залежить від їх вчасного надання для громадського обговорення.

Необхідно зазначити, що згідно з узагальненими даними уряду України щодо стану взаємодії органів центральної та місцевої виконавчої влади з громадськими радами у 2014 р., низкою органів виконавчої влади взагалі не проводилися публічні заходи, не надавалися громадськості (громадським радам) проекти нормативно-правових актів<sup>81</sup>. Водночас низка громадських рад не розглядала на своїх засіданнях жодного проекту нормативно-правових актів та, відповідно, не надала належних рекомендацій. В абсолютній більшості органів державної влади проводилися такі публічні заходи, як круглі столи, громадські слухання, зустрічі, тренінги, семінари.

У 2014 р., як і попередніми роками, відтворювалася така негативна тенденція в проведенні консультацій із громадськістю, як формалізований характер повідомлень про діяльність консультативно-дорадчих органів та проведення консультацій із громадськістю. Звітність за результатами проведення консультацій із громадськістю здійснювалася у формі повідомлення про її проведення, тоді як інформація про врахування чи неврахування пропозицій, рекомендацій, зауважень громадськості під час прийняття рішень, а також обумовлення причин не наводилася.

Домінує загальний характер інформації, що є недостатнім для виявлення ступеня ефективності проведених консультацій із громад-

---

<sup>80</sup> *Про забезпечення* участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

<sup>81</sup> *Інформація* про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами впродовж 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/)

скістю, а також їх результативності для державної політики в конкретній сфері, галузі, з одного боку, та важливості для забезпечення суспільного інтересу – з іншого. Проблематичним лишається забезпечення участі представників зацікавлених сторін, врахування суспільного інтересу при підготовці та остаточному ухваленні рішень.

Незначною є частка заходів консультацій із громадськістю з безпосередньою участю представників громадськості порівняно з опосередкованими формами взаємодії, тобто електронними консультаціями тощо. Як і раніше, переважають форми опосередкованої участі громадськості порівняно з формами безпосередньої участі громадськості та взаємодії органів влади з громадянами та їх об'єднаннями на місцевому рівні. Механізм громадських слухань, загальних зборів з участю жителів територіальної громади за місцем проживання, впровадження іншого досвіду реалізуються в меншості випадків.

Під час аналізу щорічних звітів органів виконавчої влади стосовно виконання планів заходів з реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні у 2014 р., періодичних звітів про стан взаємодії з громадськістю певного органу виконавчої влади, та у випадках, коли такі звіти мають специфіку загальних інформаційних повідомлень, бракує підстав для деталізованого аналізу та належних висновків.

Отже, активізація участі громадськості у формуванні та реалізації державної й місцевої політики безпосередньо залежить від удосконалення роботи мережі громадських рад, створених при органах виконавчої влади, переформатування їх складу, а також від інших новостворених консультативно-дорадчих органів<sup>82</sup>. До того ж мережа консультативно-дорадчих органів при профільних державних органах сьогодні перебуває в процесі реорганізації та формування нового складу, деякі – у процесі ліквідації або новостворення. Причому згідно із планами проведення установчих зборів у 2015 р. більшість центральних і місцевих органів виконавчої влади лише розпочали цей процес, а деякі й дотепер не визначилися із цього питання<sup>83</sup>.

Актуальним залишається й питання належної підготовки орієнтовних планів проведення консультацій із громадськістю (з обов'язковим залученням до цього представників громадськості), передусім профільних громадських рад. Іншим проблемним питанням є вдосконалення роботи оновлених громадських рад при центральних та місцевих ор-

---

<sup>82</sup> *Про внесення зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996* : постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 688 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd>

<sup>83</sup> *Інформація* про формування громадських рад при органах виконавчої влади у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/2297](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2297)

ганах виконавчої влади, інших утворених консультативно-дорадчих органів та забезпечення належного дотримання всіх процедур, вимог залучення громадськості у процесі формування і реалізації державної та регіональної політики: від повноцінного інформування до результативності їх проведення.

Стосовно застосування інструменту громадської експертизи проєктів нормативно-правових актів, діяльності органів виконавчої влади й вироблення пропозицій до них спостерігається незначна активність, хоча проведення громадської експертизи достатньою мірою регламентується спеціальним Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади<sup>84</sup>. Згідно з даними урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» в реєстрі громадських експертиз за 2014 р. таких нараховується всього сім<sup>85</sup>. Ці дані свідчать принаймні про збереження тенденцій, зафіксованих у попередній період, а саме про незначну кількість громадських експертиз, фрагментарність вибору предмету експертиз, незначну кількість рекомендацій громадськості, наданих в електронному режимі щодо проєктів нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади<sup>86</sup>.

За очевидної недосконалості окремих положень урядових постанов, що регулюють консультації з громадськістю і сприяють здійсненню громадської експертизи, безпідставно було б повністю відмовлятися від цієї нормативно-правової основи. Тим більше, що в межах спільної роботи громадськості з урядом України щодо оптимізації впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» і виконання відповідних планів заходів з її реалізації у 2014–2015 рр., удосконалення процедур, по-перше, участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики, консультацій із громадськістю, діяльності громадських рад, по-друге, здійснення громадської експертизи, розглядалися в низці пріоритетних<sup>87</sup>.

Позиції громадських експертів щодо усунення недоліків потребують постійної активності в публічному просторі та наполегливих кроків у безпосередній взаємодії з органами державної влади. Так, для

---

<sup>84</sup> *Про затвердження* Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

<sup>85</sup> *Реєстр* громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/civex/lst/7](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/lst/7)

<sup>86</sup> *Про стан* розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – С. 34–35.

<sup>87</sup> *Уряд* визначив заходи з реалізації Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014–2015 роках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/2261](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2261)

посилення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики громадським експертним середовищем пропонується розроблення та ухвалення відповідного законопроекту Верховною Радою України<sup>88</sup>. Згідно із цими пропозиціями порядок здійснення публічних консультацій із громадськістю має поширюватися на законодавчий орган, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; крім того, він має регламентуватися чіткий перелік випадків, коли консультації є обов'язковими. Загалом пропозиція підготовки та прийняття саме закону України щодо участі громадськості у процесі формування та реалізації державної політики підтримується також представниками центральних органів державної влади<sup>89</sup>.

Низку проблемних питань згаданих урядових постанов значною мірою знято після прийняття відповідних змін до них у новій Постанові Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 234<sup>90</sup>.

Необхідність зазначених змін назріла в процесі функціонування мережі громадських рад протягом 2010–2015 рр., що помітно обмежувало ефективність і результативність діяльності цих консультативно-дорадчих органів. Зрештою, остаточні зміни стали результатом дискусій та інших публічних заходів, безпосередньої взаємодії громадянського сегмента із центральними органами виконавчої влади у 2014–2015 рр.

Отже, завдяки внесеним змінам удосконалено порядок формування громадських рад та їх функціонування; порядок здійснення консультацій із громадськістю; порядок здійснення громадської експертизи та сприяння їй проведенню з боку органів виконавчої влади.

Ефективній роботі громадських рад сприятимуть уточнений порядок організації та проведення установчих зборів громадських рад, а також обмеження кількісного складу громадської ради до 35 осіб. Ефективність діяльності громадських рад може суттєво підвищитися, оскільки визначено, що до складу громадських рад при органах виконавчої влади залучаються представники інститутів громадянського суспільства, які мають досвід роботи у сфері діяльності відповідного профільного органу виконавчої влади. Крім того, чітке визначення підстав

---

<sup>88</sup> *Відкрите* врядування в Україні: як це відбувається на практиці? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ti-ukraine.org/system/files/docs/news/zvit\\_za\\_rezultatamy\\_doslidzhennya.pdf](http://ti-ukraine.org/system/files/docs/news/zvit_za_rezultatamy_doslidzhennya.pdf)

<sup>89</sup> *Актуальні* питання взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства обговорили учасники експертної зустрічі в Будинку Уряду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/2476](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2476)

<sup>90</sup> *Про внесення* змін до постанов Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 і від 3 листопада 2010 р. № 996 : постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248124741>

для дострокового припинення діяльності громадської ради мінімізує ризик її розпуску внаслідок суб'єктивних рішень органів виконавчої влади. Разом з тим підвищується рівень відповідальності громадських рад, оскільки встановлюються умови припинення їх діяльності через невиконання вимог (щоквартальних засідань, виконання заходів згідно з планами) або внаслідок прийнятого рішення про розпуск на засіданні громадської ради.

Важливим є те, що відповідно до змін, внесених до Порядку проведення консультацій із громадськістю стосовно формування та реалізації державної політики, конкретизовано й розширено перелік питань, щодо яких такі консультації мають проводитися в обов'язковому порядку (питання щодо витрат бюджетних коштів, надання адміністративних послуг, правового статусу громадських об'єднань тощо). Крім того, встановлено конкретні строки надання органом виконавчої влади для розгляду громадській раді проектів нормативно-правових актів, що потребують врахування позиції громадськості. Зрештою, відповідна інформація щодо проведення консультацій із громадськістю органами виконавчої влади має розміщуватися на офіційних веб-сайтах цих органів у рубриці «Консультації з громадськістю».

Нормативно-правові зміни стосуються також удосконалення порядку сприяння з боку органів виконавчої влади проведенню громадської експертизи. Так, відтепер розширено коло суб'єктів її проведення, тобто надається можливість здійснення громадської експертизи громадськими радами при органах виконавчої влади, тоді як раніше передбачалося її проведення лише певними інституціями громадянського суспільства. Органам виконавчої влади чітко встановлюються строки подання необхідної для проведення громадської експертизи інформації. Разом з тим визначено підстави для відмови у проведенні громадської експертизи. Встановлено конкретизовані вимоги до експертних пропозицій, наданих у результаті громадської експертизи та строк її подання. Експертні пропозиції мають містити рекомендації щодо розв'язання конкретної проблеми.

Загалом якість комунікації центральних органів влади з громадськістю, інформаційна політика роз'яснення щодо ініціатив, рішень, дій суспільству потребує подальшого вдосконалення. Разом з тим необхідно враховувати, що оцінки в експертному середовищі та в громадській думці щодо ефективності й результативності діяльності центральних державних органів та їх відкритості для суспільства можуть суттєво відрізнятись<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> Яким бачать Український Уряд: Перші 100 днів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://voxukraine.org/2015/03/12/the-first-perception-of-the-ukrainian-government-first-100-days-in-the-office-ukr/#imageclose-6723>

В умовах недовіри суто інституційних засобів перевірки ефективності роботи органів державної влади та їх посадових осіб, а також мінімального впливу громадськості на кадрові призначення, останній доводиться вдаватися до інформаційних кампаній в засобах масової інформації. На тлі низького рівня довіри до виконання антикорупційних, правозахисних та інших завдань органами державної влади саме тиск громадськості підштовхує відповідні органи ініціювати розслідування або навіть відставку посадових осіб, які вчинили корупційні та інші протиправні, незаконні дії.

Ініціативи та дії громадських організацій, рухів, активістів, ЗМІ часом є потужнішим чинником виявлення прорахунків у діяльності органів державної влади, ніж діяльність уповноважених на це державних органів. Понад те, сегмент активної громадськості через мережеву спільноту, електронні ЗМІ акумулює збір даних і поширення інформації про вчинення серйозних порушень і злочинів проти громадян, тероризм, сепаратизм та інші зазіхання на національні інтереси України, а також пошук військовополонених, заручників, зниклих, загиблих. Іншим напрямом активності громадського сектору стало здійснення експертно-професійного аналізу й формулювання рекомендацій для державних органів оборонного та правоохоронного спрямування.

Отже, в умовах найвищої концентрації загроз суспільству й державі організована громадськість реагує надзвичайно оперативним та ефективно, хоча донедавна мала обмежений інструментарій і ресурс впливу. За короткий період на якісно новий рівень вийшла співпраця громадських структур з безпековими, оборонними, правоохоронними органами, Збройними Силами України, що традиційно були здебільшого невідомими суспільству й недосяжними для громадського контролю.

Важливим є те, що дискусії та взаємовідносини між ОГС та органами державної влади набувають переважно консенсусного змісту. Проте зберігається тенденція використання громадськості в конфліктних відносинах між різними політичними, партійними, фінансово-промисловими групами.

Цілеспрямоване використання зовнішньополітичними та деякими внутрішньополітичними силами громадської активності, зокрема її протестних форм, у більшості випадків призводить до спроб завадити політиці захисту національних інтересів України. Убезпечити суспільство від зайвих протестних настроїв і неконструктивних дій дозволяє нормальна комунікація, позбавлена імітацій та маніпуляцій.

Таким чином, державна політика щодо сприяння розвитку громадянського суспільства та ефективної взаємодії передбачає не тільки нормативно-правовий аспект, а й передусім глибинні зміни політико-правової реальності. Тому важливо пришвидшити процес виходу із

системних та інституційних криз в усіх сферах, досягнення цілісності державної політики.

Це дозволяє позбутися в державній політиці, політичному процесі негнучкості, вийти з постійного стану ентропії, вчасно й завчасно реагувати на весь спектр викликів України.

### ***Висновки та рекомендації до розділу***

Досягнення належного рівня взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства для ефективної реалізації державної політики в Україні, впровадження реформ, здійснення дієвого громадського контролю потребує:

- забезпечення повноцінної публічної інформаційної політики органів державної влади щодо всіх політико-владних ініціатив, реформаторських дій і рішень (необхідним є посилення інформаційного супроводу стратегічних документів, що охоплюють перелік усіх реформ, передусім «Стратегії – 2020»);

- посилення громадського контролю щодо обов'язкового залучення та повноцінної участі в робочих групах, консультативно-дорадчих органах представників громадських організацій та неурядових аналітичних центрів, їх взаємодії з органами державної влади під час розроблення й коригування документів державної політики, ініційованих законодавчих змін;

- забезпечення завчасного оприлюднення проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення та стосуються конституційних прав, свобод та інтересів громадян та їх об'єднань (асоціацій);

- посилення практики публічної звітності органів державної влади перед громадськістю з питань, що становлять суспільний інтерес (формування державного та місцевих бюджетів і контролю їх виконання; ухвалення рішень органами державної та місцевої влади щодо використання комунального майна та земельних ресурсів; здійснення витрат, пов'язаних із державними закупівлями, проведення тендерів тощо);

- збалансованості інтересів представників волонтерського, благодійницького середовища та інтересів держави щодо законодавчого регламентування волонтерської та благодійної діяльності;

- активізації розроблення оновленої Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, здійснення відповідного аналізу та уникання прорахунків попереднього періоду, забезпечення повноцінної участі в цьому процесі громадськості (обов'язковим є залучення представників громадськості для повноцінних консультацій щодо врахування їх рекомендацій у процесі розроблення проектів прог-



рам (дво-, трирічних) сприяння розвитку громадянського суспільства, розрахованих на період від 2015 року);

- удосконалення нормативно-правової основи (підготовка відповідного законопроекту) для забезпечення участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики та результативних консультацій із громадськістю, що більш чітко регламентувало б критерії обов'язковості їх проведення та врахування рекомендацій громадськості, відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб за недотримання й невиконання цих вимог;

- пришвидшення органами державної влади процесу формування мережі консультативно-дорадчих органів (громадських рад), а також приведення їх роботи у відповідність до оновлених нормативно-правових вимог стосовно участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та здійснення консультацій із громадськістю;

- забезпечення в умовах браку бюджетних коштів посиленого контролю щодо надання фінансової підтримки, ефективного запровадження прозорих і конкурсних механізмів реалізації представниками громадського сектору спільних з органами влади проектів, програм, заходів;

- залучення представників громадськості до виконання спільних з державою завдань (а не перекладання нею на благодійні, волонтерські, правозахисні й інші громадські структури) щодо надання матеріальної, ресурсної, медичної, соціальної, правової допомоги в забезпеченні цивільного захисту населення, учасників АТО та їхніх сімей, переміщених осіб і потерпілих унаслідок бойових дій.

## **Авторський колектив**

Яблонський Басиль Миколайович	заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат історичних наук, доцент (керівник авторського колективу)
Вознюк Петро Федотович	громадський експерт, кандидат політичних наук
Горелов Денис Миколайович	старший консультант сектору громадянського суспільства відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень
Корнієвський Олександр Анатолійович	завідувач сектору громадянського суспільства відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень, доктор політичних наук, доцент
Опалько Юрій Володимирович	головний спеціаліст сектору громадянського суспільства відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень
Палій Ганна Олександрівна	головний консультант сектору громадянського суспільства відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень, кандидат політичних наук

Наукове видання  
Серія «Громадянське суспільство». Випуск 2

**РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА  
В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Коректор: *О. В. Москаленко*  
Комп'ютерне верстання: *О. В. Москаленко, Н. О. Карякіна*  
Відповідальний за випуск: *І. О. Коваль*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030  
Тел/факс: (044) 234-50-07  
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 3,49  
Наклад 200 пр. Зам. № 452.

ДП «НВЦ «Пріоритети»  
01014, м. Київ, вул. Командарма Каменєва, 8, корп. 6  
тел./факс: 254-51-51

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
ДК № 3862 від 18.08.2010