

О. А. КОРНІЄВСЬКИЙ

Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ

Наукові праці МАУП, 2017, вип. 52(1), с. 56–63

Ухвалення у 2016 р. Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки певним чином сприяло поліпшенню його політико-правового середовища, інституалізації громадських ініціатив та практик. Та за рік, що минає після ухвалення Стратегії, очевидним є посилення розбалансованості у цих взаєминах, відсутність відкритості політико-владних структур для їх контролю громадянським суспільством, наявність інших перешкод у впровадженні Стратегії.

Як свідчить світова практика, без реального, розвиненого громадянського суспільства держава неспроможна створити можливості для забезпечення функціонування демократії участі, що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є основою успішної модернізації та сталого розвитку суспільства і держави. При цьому першочергові завдання державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства мають передбачати забезпечення сприятливого політико-правового середовища для його інституціонального розвитку, активне залучення громадськості (громадських об'єднань) до публічної політики, процесів вироблення та ухвалення важливих державно-управлінських рішень, формування та реалізації державної та місцевої політики.

Надзвичайно важливим кроком у цьому напрямі, переконливим визнанням з боку правлячого класу посилення впливу громадянського суспільства на соціально-політичні процеси, тенденції до спроможності громадського сектору в ініціюванні нагальних реформ, діалогу з владою з гострих питань сьогодення стало затвердження Указом Президента України “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [1]*.

Слід наголосити на тому, що стратегічні завдання, передбачені цим документом, можуть бути виконані лише за умови рівноправної співпраці між ор-

* Попередній відповідного спрямування документ – “Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” – було затверджено Указом Президента України від 12 березня 2012 р. № 212/2012; Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 визнаний таким, що втратив чинність.

ганами державної влади та органами місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства (далі — ОГС). Саме для цього — сформувати своєрідний майданчик для комунікації між громадським сектором, з одного боку, та органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з іншого, — було створено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчого органу при Президентові України. Також на Координаційну раду покладено методичне забезпечення, моніторинг та оцінювання реалізації Стратегії [2].

Відповідно до зазначеного Указу Президента України від 26 лютого 2016 р. реалізацію Стратегії на регіональному та місцевому рівнях доручено обласним державним адміністраціям.

У контексті впровадження європейських принципів належного врядування та впровадження громадсько-державного управління в Україні “доцільність аналізу сучасного стану взаємин держави і суспільства в Україні”, на думку українського вченого Валерія Алексеєва, “підтверджується необхідністю розроблення нових парадигм, концепцій і форм таких взаємин, які б відповідали вимогам сучасної епохи та конструктивним завданням співпраці державної влади з громадянським суспільством” [3, 5].

Актуальність потреби в ефективній взаємодії держави та громадянського суспільства посилюють серйозні загрози українській державності, спричинені російською збройною агресією проти України, необхідністю адекватного реагування на інші сучасні внутрішні та зовнішні виклики в умовах світової гібридної війни. Втім, незважаючи на позитивні тенденції у розвитку громадянського суспільства в Україні за сучасної доби, маємо констатувати, що потенціал взаємодії органів державної влади та ОГС лише частково використовується у впровадженні нагальних суспільних змін та ефективного врядування, розв’язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем, зумовлених набуттям політичним режимом усіх ознак олігархічно-клептократичного режиму (за визначенням українського філософа Олексія Шевченка), який після здобуття Україною державної незалежності прийшов на зміну “типовому пострадянському олігархічному режиму з відверто авторитарними тенденціями” [4]. При цьому, попри створену нормативно-правову базу для широкої участі громадськості у прийнятті державно-управлінських рішень, реальна зацікавленість та готовність до ефективної співпраці подекуди виявляється слабкою як на рівні органів державної влади, так і всередині громадського сектору та підприємницького середовища.

Штучні бар’єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності ОГС, розгляду та врахування органами державної влади та органами місцевого самоврядування пропозицій громадського сектору створює насамперед недосконалість чинного законодавства. Так, незважаючи на прогресивний характер Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань”, слід вказати на певні проблеми з його практичної реалізації, зумовлені, серед усіх інших причин, тим, що Міністерство юстиції України не змогло вчасно розробити всю необхідну для реєстрації громадських об’єднань підзаконну норматив-

ну базу та організувати належним чином роботу державних реєстраторів [5]. Унаслідок цього на початку 2016 р. було зафіксовано грубі порушення строків реєстрації, висування до заявників додаткових вимог, подекуди взагалі немотивовані відмови у прийнятті документів [6, 56].

Серед інших причин слід назвати і ліквідацію 586 територіальних органів Міністерства юстиції на районному та міському рівнях відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України “Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги” [7]. Фактично з 1 травня 2016 р. реєстрація громадських об’єднань відбувається тільки в обласних управліннях юстиції, які фізично не можуть впоратися з таким значним зростанням обсягу роботи. Водночас цією Постановою передбачено утворення 428 бюро правової допомоги в місцевих центрах з надання безоплатної вторинної правової допомоги, які забезпечуватимуть громадян правовим захистом та надаватимуть доступ до он-лайн послуг Міністерства юстиції України.

У контексті зазначеного зацентруємо увагу на тому, що існуюче законодавство дає змогу перевести прийняття документів щодо реєстрації громадських об’єднань до новостворених Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Проте Міністерство юстиції України не встигло забезпечити належне здійснення цієї процедури. Нині відбувається поступове включення їх у процес реєстрації громадських організацій, що засвідчує відповідного спрямування діяльність ЦНАПів у Києві та Харкові.

З огляду на той факт, що в Україні зареєстровано понад 235 тис. неприбуткових організацій, не можна виключати виникнення справжнього колапсу з перереєстрацією громадських об’єднань, а також зрив термінів її проведення. Вирішити проблему, зумовлену порушенням термінів та порядку реєстрації громадських об’єднань, впливом адміністративного ресурсу, можна було б через впровадження процедури подання документів в електронній формі або за принципом “єдиного вікна” для отримання статусу неприбутковості одночасно з реєстрацією громадського об’єднання.

Не менш гострою за попередню залишається і така проблема, як обмеженість фінансових ресурсів для забезпечення діяльності ОГС.

Законом України “Про громадські об’єднання” визначено, що громадські організації зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевого бюджету. При цьому вони зобов’язані подавати та оприлюднювати звіти про використання цих коштів. Втім маємо констатувати, що державне фінансування громадських організацій в Україні залишається формальним і непрозорим, не врегульовано процедури надання державних грантів, відсутнє довгострокове державне фінансування, невирішеним на державному рівні залишається питання щодо створення Національного Фонду розвитку громадянського суспільства. Реалізацію розроблених ОГС програм (проектів, заходів) ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких надається державна фінансова підтримка їхньої діяльності, необґрунтовані обмеження на фінансування програм, проектів та заходів ОГС за рахунок бюджетних коштів.

Серед механізмів державної підтримки ОГС слід відзначити субсидювання на статутну діяльність громадських організацій (як механізм державної підтримки передбачає безоплатне або на пільгових умовах надання матеріальних засобів – приміщення, обладнання, створення пільгових умов для оренди приміщень або земельної ділянки). Хоча субсидії надаються ОГС за визначеними державою критеріями, фактично їх отримують, як свідчить практика, одні й ті самі громадські об'єднання: всеукраїнські громадські організації інвалідів, ветеранів, всеукраїнські молодіжні організації. Тож існуючі процедури розподілу державних субсидій серед ОГС та нинішнє їхнє цільове призначення, на думку Юлії Горемикіної (Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України), не сприяють послабленню гостроти соціальних проблем, над вирішенням яких працює громадський актив інших, крім уже вказаних, реально діючих громадських об'єднань [8].

Потребує свого вирішення й питання щодо організації державних замовлень недержавним науково-дослідним та аналітичним структурам (центрам, фондам), а саме: щодо цільової фінансової підтримки (субсидювання) діяльності, спрямованої на виконання державних замовлень з розроблення (у межах сприяння процесам державотворення та розбудови громадянського суспільства) концептуальних засад державної політики, проектів нормативно-правових актів, інформування громадськості щодо здійснення соціологічних опитувань тощо.

Отже, надання органами державної влади фінансової підтримки реально діючим в сучасній Україні громадським об'єднанням є незадовільним. Тому організований, зокрема експертній, громадськості доводиться самостійно шукати та залучати фінансові ресурси для реалізації статутної діяльності, виконання програм (реалізації проектів, заходів). Здебільшого українським ОГС надають фінансову підтримку зарубіжні неурядові організації (спонсорська допомога). Спільна думка з цього питання як співробітників Національного інституту стратегічних досліджень, так і громадських експертів полягає в тому, що державне фінансування на конкурсних засадах програм (проектів, заходів) ОГС має поєднуватися зі створенням спеціальних фондів та їх залученням до зарубіжних джерел фінансування у рамках реалізації відповідних програм та проектів співробітництва міжнародних неурядових організацій та представництв іноземних держав з ОГС України [6].

Також однією з ключових проблем залишається належне забезпечення прозорості та відкритості для громадськості судових процесів притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушеннях прав людини, корупційних діях, зраді національних інтересів України. Намагаючись вплинути на кадрові призначення в місцеві органи влади, ОГС нині періодично вдаються до суспільного розголосу в ЗМІ та соціальних мережах, що здебільшого сприяє усуненню чиновника від займаної посади та призначенню на державну посаду представників громадського сектору.

Надзвичайно дієвим і затребуваним, що засвідчує світова практика сучасного демократичного управління, є залучення до громадського контролю за процесом державного управління консультативно-дорадчих органів при ор-

ганах державної влади. Водночас рівень ефективності їх роботи, як і реалізації Стратегії загалом, знижує затягування в часі процесу їх формування. Маємо також констатувати й негативні прецеденти використання громадських рад в інтересах окремих посадових осіб та політичних сил, що суперечить їх функціональному призначенню та дискредитує такий формат взаємодії. Показовим прикладом може послугувати бійка, що сталася 21 січня 2017 р. між кандидатами під час обрання членів громадської ради, яка працюватиме при Міністерстві з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України.

Усе це актуалізує завдання вироблення механізму, який забезпечуватиме нейтралізацію або ж зменшення впливу адміністративного ресурсу на формування при органах державної влади громадських рад, сприятиме незаангажованості їхньої діяльності.

Як нову форму ведення діалогу між державою і громадянами, реалізацію їх права на звернення до органів влади, дієвий інструмент виявлення суспільного резонансу можна було б схарактеризувати запровадження процедури електронних петицій. Проте спостерігаємо гальмування владними структурами процесу запровадження подібних сервісів на місцевому рівні. Навіть підтримані місцевою владою петиції залишаються з “відписками” й не мають подальшого втілення в життя. Аналогічною залишається ситуація із впровадженням електронних петицій та їх практичною реалізацією на всеукраїнському рівні. Зокрема, жодних зобов’язань виносити на розгляд Парламенту України законопроект, підтриманий 25 тисячами підписів, чинним українським законодавством не передбачено.

Упродовж тривалого часу залишається невирішеною та вимагає невідкладного розв’язання проблема законодавчого врегулювання організації та проведення мирних зібрань в Україні. Закріплене ст. 39 Конституції України право громадян на проведення мирних зібрань, мітингів, демонстрацій досі не отримало необхідного законодавчого забезпечення. Водночас відповідно до Плану заходів на 2016 р. з реалізації Стратегії до розгляду у Верховній Раді України було анонсовано законопроект “Про гарантії свободи мирних зібрань” № 3587, який містить низку суперечливих положень, що можуть спричинити обмеження свободи мирних зібрань [9]. У разі ухвалення цього законопроекту в заангажованих державних посадовців та суддів з’явиться можливість забороняти мирні зібрання та притягати до адміністративної відповідальності їх організаторів та учасників “з юридично визначених підстав”.

Вартий уваги той факт, що 18 жовтня 2016 р. Венеціанською комісією спільно з експертами ОБСЄ опубліковано висновок за результатами розгляду двох альтернативних законопроектів про гарантії свободи мирних зібрань: № 3587 і № 3587-1. І хоча це вже п’ятий висновок Венеціанської комісії щодо проектів законів з питання реалізації права громадян на мирні зібрання в Україні, громадські експерти припускають, що цього разу відповідного спрямування законодавчі ініціативи суб’єктів цього права зумовлюватимуться намаганням народних обранців врегулювати існуючі законодавчі прогалини. Також громадські експерти наголошують на необхідності виключення із за-

конопроекту № 3587 вимоги щодо необхідності отримання дозволу на проведення зібрання, якщо його учасники порушують вільний рух транспорту [10]. Загалом останній (п'ятий) висновок Венеціанської комісії засвідчує про необхідність доопрацювання цього законопроекту.

У контексті зазначеного як політичному класу, так і громадськості України не буде зайвим нагадати про Керівні принципи БДПЛ [Бюро з демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ]/ОБСЄ зі свободи мирних зібрань. Відповідно до змісту цього документа перший принцип визначено наступним чином: “Оскільки право на свободу мирних зібрань відноситься до основних прав, його реалізацію необхідно забезпечити без регулювання у тій мірі, в якій це можливо. Все те, що прямо не заборонено законом, вважається дозволеним, а від тих, хто має бажання зібратися, не потрібно вимагати отримання дозволу на проведення зібрання. Законодавство має містити чітку та недвозначну презумпцію на користь свободи зібрання” [11, 19].

В умовах реформування інститутів державного управління та проведення децентралізації влади важливим стратегічним завданням з реалізації Стратегії, із забезпечення національної, передусім соціальної, безпеки держави загалом, слід вважати роздержавлення соціальної сфери та створення державою сприятливих умов для широкого залучення ОГС до надання соціальних послуг. Істотні перешкоди для участі ОГС на ринку соціальних послуг та залучення на ці потреби бюджетних коштів створюють надто обмежені можливості такої цільової підтримки ОГС за рахунок бюджетних коштів. При цьому слід вказати на відсутність сприятливих умов для виходу ОГС на цей ринок та отримання державного замовлення на надання соціальних послуг. Привілеї щодо фінансування соціальних послуг в сучасній Україні мають тільки державні установи. Для недержавних постачальників існують різноманітні перепони як фінансові (податки, принципи розподілу бюджету), так і нефінансові (недосконале законодавство щодо діяльності ОГС, зокрема благодійних організацій, ліцензування різних видів їхньої діяльності тощо). На думку громадських експертів, за такої ситуації ОГС залишається лише вимагати від держави розширення прав щодо своєї участі з надання соціальних послуг [12].

Маємо також констатувати, що здійсненню ОГС підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем, розвитку соціального підприємництва перешкоджає відсутність інформаційної роботи громадського сектору (як і підключення до цієї роботи органів влади) з приватним бізнесом. Адже подана у ЗМІ інформація з цього питання засвідчує, що мало хто з представників українського бізнесу знає про існування проектів та ініціатив, які планують реалізувати або вже працюють над їх реалізацією ОГС (наприклад, з надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення).

Отже, практична реалізація Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки та формування сучасних підходів до своєчасного коригування стратегічних напрямів та завдань реалізації відповідного спрямування державної політики потребують дієвої підтримки державою суспільно значущих громадських ініціатив та

громадських об'єднань, загалом активної взаємодії громадянського суспільства і держави у проведенні реформ та впровадженні нагальних змін у політичній, соціальній, економічній та гуманітарній сферах, активної взаємодії з вирішення проблем, що перешкоджають цьому.

У контексті формування сприятливих умов для інституційного розвитку громадянського суспільства слід відзначити ініціативу української громадськості щодо впровадження зарубіжної практики (Хорватія, Угорщина, Естонія) делегування державою права розпоряджатися державними коштами через автономні та державні фонди, створення в Україні Національного фонду розвитку громадянського суспільства як некомерційної самоврядної організації, управління якою здійснюється на паритетній основі державою та представниками організацій громадянського суспільства.

Джерела

1. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки : затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. [Електронний ресурс] // Президент України Петро Порошенко. Офіційне Інтернет – представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>;
2. Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства: Указ Президента України від 4 листопада 2016 року № 487/2016 [Електронний ресурс] // Президент України Петро Порошенко. Офіційне Інтернет – представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692>
3. *Алексєєв В. М.* Теоретичні засади взаємовідносин держави та суспільства в управлінні: монографія. Чернівці: Технодрук, 2012. 392 с.
4. *Шевченко О.* Роздуми про Всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року [Електронний ресурс] // UAINFO. URL: <http://uainfo.org/blognews/1480586885-oleksiy-shevchenko-rozdumi-pro-vseukrayinskiy-referendum.html>
5. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань: Закон України від 26 листопада 2015 року № 677-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55405
6. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів. Аналітична доповідь [Електронний ресурс] / В. М. Яблонський, та ін.; за ред. О. А. Корнієвського. К.: НІСД, 2016. 72 с. // Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/gromadyanske_suspilstvo-Zeeda.pdf
7. Про реформування територіальних органів Міністерства юстиції та розвиток системи надання безоплатної правової допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 99 [Електронний ресурс] // Урядовий портал. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248854014>
8. *Горемикіна Ю. В.* Проблеми розвитку недержавних організацій у сфері надання соціальних послуг // Демографія та соціальна економіка. 2009. № 1. С. 161–168.
9. Про гарантії свободи мирних зібрань : проект Закону від 7 грудня 2015 року № 3587 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57310
10. Опубліковано висновок Венеційської комісії щодо законопроектів про гарантії свободи мирних зібрань [Електронний ресурс] // Портал “Громадський простір”. URL:

<http://www.prostir.ua/?blogs=opublikovano-vysnovok-venetsijskoji-komisiji-schodo-zakonoproektiv-pro-harantiji-svobody-myrnyh-zibran>

11. Керівництво з моніторингу свободи мирних зібрань [Електронний ресурс]. OSCE/ODIHR, 2015. 85 с. // OSCE. URL: <http://www.osce.org/uk/odihhr/140366?download=true>
12. ОГС України здатні взяти на себе вагому частину функцій із надання соціальних послуг [Електронний ресурс] // “УКРАЇНА ФІЛАНТРОПІЧНА”. URL: <http://ufb.org.ua/blog/posts/ogs-ukrayini-zdatni-vzyati-na-sebe-vagomu-chastinu-funktsiy-iz-nadannya-sotsialnih-poslug/>

Події листопада 2013 р. — лютого 2014 р. (Революція Гідності) зумовили посилення уваги української влади до вітчизняного громадянського суспільства, формування більш ефективного формату взаємин. Втім у постреволуційний період громадянське суспільство в Україні продовжує свій розвиток у вкрай складних умовах, спричинених низкою зовнішніх та внутрішніх викликів, передовсім російською збройною агресією проти України, символічним ставленням правлячого класу до розвитку політико-правового середовища громадянського суспільства, забезпечення законних прав і свобод громадян.

Events in November 2013 — February 2014 (Revolution of Dignity) stipulated greater attention of Ukrainian authorities to the national civil society, and formation of more efficient format of relations. However, the post-revolutionary period of the civil society in Ukraine continues its development in extremely complicated conditions caused by a number of external and internal challenges, primarily by Russian military aggression against Ukraine, symbolic attitude of the ruling class to the development of political and legal environment of civil society, ensuring the legitimate rights and freedoms of citizens.

События ноября 2013 г. — февраля 2014 г. (Революция Достоинства) обусловили усиление внимания украинской власти к отечественному гражданскому обществу, формированию более эффективного формата взаимоотношений. Однако в постреволуционный период гражданское общество в Украине продолжает свое развитие в очень сложных условиях, обусловленных рядом внешних и внутренних вызовов, прежде всего российской вооруженной агрессией против Украины, символическим отношением правящего класса к развитию политико-правовой среды гражданского общества, обеспечению законных прав и свобод граждан.

Надійшла 4 лютого 2017 р.