

ОСНОВНІ ФОРМИ ТА НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація

В аналітичній записці розглядаються основні аспекти, форми та напрями взаємодії між органами державної влади та організаціями громадянського суспільства на регіональному рівні з точки зору втілення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. У записці з'ясовано поточний стан комунікації влади з громадськістю, реагування на протестну активність. Особливу увагу зосереджено на проблемах, з якими стикаються органи державної виконавчої влади в регіонах під час взаємодії з громадянським суспільством. Запропоновано рекомендації щодо удосконалення планування та вироблення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

ОСНОВНІ ФОРМИ ТА НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНІЗАЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Успішна взаємодія між органами влади та організаціями громадянського суспільства (ОГС) є запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби суспільства, підконтрольність та підзвітність йому, відповідність стратегічним національним інтересам.

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки¹ визнано необхідність підвищити присутність інститутів громадянського суспільства у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування задля забезпечення реальної участі населення в управлінні місцевими справами.

Адже відсутність якісної та ефективної комунікації призводить до нелегітимних рішень в управлінні та, як наслідок, розчарування і зростання протестних настроїв у суспільстві.

З метою оцінки стану взаємодії органів державної влади з громадськими об'єднаннями в регіонах протягом 2016–2017 рр. Національний інститут стратегічних досліджень провів опитування серед 24 обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації.

Оцінка протестної активності та реакції влади у 2016-2017 рр.

Протестна активність є своєрідним індикатором діяльності чи бездіяльності органів влади, бажання чути громадян на місцях, йти на діалог.

За даними обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації, які має в розпорядженні НІСД, **рівень протестної активності у регіонах загалом можна охарактеризувати як середній.**

¹ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки: затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

Акції протесту були зумовлені переважно **причинами соціально-економічного характеру**, зокрема:

- підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги та оплати в громадському транспорті – в цілому для всіх регіонів;

- земельними питаннями, у тому числі **виділення землі учасникам АТО**, акції протесту яких пройшли у **Запорізькій, Київській, Кіровоградській та Черкаській областях**;

- заборгованістю заробітної плати – такі протести характерні для Донецької, Запорізької, Львівської, Кіровоградської, Полтавської та Черкаської областей;

- проблемами реалізації соціальних пільг учасників АТО та членів їх сімей, а також житловими проблемами переселенців – Одеська область, м. Київ;

- вимогами повернення фінансування соціальних пільг та виплат ліквідаторам та постраждалим внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС – Кіровоградська, Полтавська, Харківська, Чернівецька області;

- питанням нелегального видобутку бурштину – в Рівненській області;

- проблемами власників автомобілів з іноземною реєстрацією – прикордонні Закарпатська та Чернівецька області, м. Київ.

Політичні причини громадських протестів переважали, за даними опитування НІСД, у Вінницькій та Херсонській областях і були зумовлені ув'язненням політв'язнів, політичними репресіями на окупованих територіях Криму та Донбасу, вимогами припинення діяльності російського бізнесу в Україні загалом.

У низці обласних центрів (Запоріжжя, Львів, Тернопіль, Харків та ін.) також відбулися пікетування відділень «Сбербанку Росії». Виходили громадяни, як і на підтримку рішень щодо декомунізації (Донецька, Запорізька області), так і проти перейменування окремих міст та вулиць (Кіровоградська, Одеська, Черкаська області, м. Київ).

Протести викликали і **кадрові питання** – проти призначення окремих посадових осіб громадськість виступала у Кіровоградській, Одеській, Чернігівській, Донецькій областях. Зокрема в останній проти посадових осіб найчастіше висувалися звинувачення у сепаратизмі. Також варто зазначити протести на міжнаціональному ґрунті – конфлікт на Одещині з представниками ромської національності в с. Лощинівка у 2016 році.

Ще одну категорію протестних акцій, притаманну для різних областей України, можна охарактеризувати як локально-побутову, проте з високим конфліктогенним потенціалом. Це насамперед **боротьба мешканців окремих населених пунктів за покращення спільного життєвого простору**, а саме – проти незаконної забудови населених пунктів, у тому числі паркових зон, спорудження МАФів, незадовільного стану дорожнього покриття доріг тощо.

Водночас **більшість акцій, що мали місце в регіонах України протягом 2016–2017 рр. були нечисельними та суттєво не впливали на суспільно-політичну та соціально-економічну ситуацію.**

Важливим чинником стримування протестних настроїв є **своєчасне реагування влади на протестні акції**. У зв'язку з цим варто відзначити роботу місцевих органів виконавчої влади у Київській, Рівненській, Чернівецькій та Закарпатській областях, які проводять роботу у формі проведення безпосередніх зустрічей із протестувальниками, оперативних нарад за участю причетних осіб з обговорення шляхів вирішення проблемних питань, вжиття відповідних заходів в межах повноважень. До того ж, у Київській області, для більш ефективної роботи відповідальних працівників підрозділів з питань внутрішньої політики райдержадміністрацій та міськвиконкомів Київської області в 2016–2017 рр. управлінням з питань внутрішньої політики ОДА проведено цикл навчань щодо профілактики та реагування органів влади на акції протесту, із залученням фахівців-фасилітаторів, психологів та правоохоронців.

Стан співпраці місцевих державних адміністрацій з організаціями громадянського суспільства у 2016-2017 рр.

Найкращим способом попередження соціальної напруженості є здійснення моніторингу стану забезпечення основних прав і свобод громадян та підтримання діалогу з громадськістю і залучення громадських організацій до вирішення існуючих проблем в конкретному регіоні.

Згідно отриманих НІСД даних про взаємодію органів державної влади з організаціями громадянського суспільства, можна говорити про вироблений певний комплекс **форм та методів співпраці з громадськістю**, який використовується на місцях:

1. Створення та діяльність консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Найбільш поширеною та системною формою взаємодії органів державної влади та ОГС на сьогодні є **громадські ради**, які визначаються як колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, утворені для:

- забезпечення участі громадян в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю;
- урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики².

В Україні сформовано розгалужену систему громадських рад при органах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У 2016–2017 рр. відбувся процес ротації, у більшості областей було затверджено нові склади громадських рад при ОДА. Загалом громадські ради

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page>

були створені з дотриманням відкритих процедур і досить продуктивно працюють як комунікативна платформа між інститутами громадянського суспільства, що представляють різні сектори.

Водночас виникає питання про реальну ефективність їхньої діяльності, пов'язаної у тому числі із порядком їх формування. Наприклад, попри нормативну обмеженість кількісного складу громадських рад (до 35 представників ОГС) фіксується ігнорування цієї норми: при Львівській ОДА – 191 представник, Чернігівській – 71, Закарпатській – 86.

При цьому громадська рада при Закарпатській ОДА, незважаючи на велику кількість представників у своєму складі, вирізняється з-поміж подібних структур в інших регіонах України, систематичним підходом до своєї роботи, зокрема:

- структуризацією громадської ради у 20 профільних комісій, завдяки чому вона має можливість більш ефективно використовувати професійний потенціал представників неурядових структур. Для більш злагодженої роботи укладено протоколи намірів про співпрацю між комісіями ради та галузевими управліннями облдержадміністрації;

- інноваційною для практик взаємодій організацій громадянського суспільства і владних структур є розробка «Стратегії діяльності Громадської ради», а також створення інституту громадських експертів при комісіях;

- організацією ефективного інформування про поточну діяльність структури на сайтах ОДА та власне громадської ради;

- встановленням горизонтальних зв'язків з громадськими радами деяких областей України шляхом підписання меморандумів про співпрацю. Досягнуто також домовленості з деякими вищими навчальними закладами області.

У багатьох областях громадські ради стають центром концентрації громадської активності та вияву нових громадських ініціатив. Наприклад, антикорупційний та екологічний комітети громадської ради при Харківській

області створили мапу, на якій нанесені місця різних видів звалищ, очисні споруди, ландшафтні парки, радіоекологічний паспорт області тощо.

Також поширеною практикою при місцевих органах виконавчої влади області є створення низки **консультативно-дорадчих та експертних органів, консультаційних груп та незалежних комісій**. Найчастіше такі органи носять представницький характер різних груп громадськості.

Так, при Закарпатської ОДА створено близько 30 консультативно-дорадчих органів, робочих груп, консультативних рад, міжвідомчих та інших комісій, до складу яких включено громадських діячів, серед яких – церков та релігійних організацій, координаційна рада у справах жінок, рада з питань молодіжної політики, рада з питань регіонального розвитку Закарпатської області тощо.

При Запорізькій ОДА діють понад 40 різних консультативно-дорадчих органів, зокрема обласна рада підприємців, обласна виїзна консультативна громадська приймальня, антикорупційна комісія, консультативна рада учасників АТО, громадський волонтерський комітет, обласна координаційна рада козацтва та ін.

Показовою є діяльність антикорупційної комісії, яка у 2016 році направила до правоохоронних органів більше 70 повідомлень про злочини. Постійно здійснюється системний моніторинг держзакупівель. За матеріалами комісії на хабарах затримано низку чиновників, ведуться досудові розслідування за статтями «державна зрада» і «диверсія» на Запорізькій АЕС, розкрито діяльність злочинних угруповань в Енергодарі.

Попри ці позитивні приклади **найбільшою практичною проблемою є низький вплив громадських консультативно-дорадчих органів на ухвалення рішень**. Великою мірою це зумовлено тим, що **пропозиції громадських консультативно-дорадчих органів переважно мають рекомендаційний характер, і їх врахування чи неврахування залежить від позиції керівництва місцевого органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування**.

2. Проведення громадських слухань, публічних обговорень, «круглих столів», конференцій, семінарів тощо.

Місцеві державні адміністрації регулярно проводять консультації з громадськістю у формі публічних громадських обговорень, вивчення громадської думки та електронних консультацій щодо соціально значущих питань.

Найбільш розповсюджений формат проведення громадських обговорень – засідання за «круглим столом». Виключенням є Миколаївська ОДА, де найчастіше у 2016–2017 рр. практикували зустрічі з громадськістю. Також серед поширених форм проведення громадських слухань та обговорень – засідання консультативно-дорадчих органів, конференції, зустрічі-дискусії, розширені засідання та наради органів виконавчої влади, семінари, форуми, засідання експертних груп тощо.

Основними темами громадських обговорень та спільних просвітницьких заходів, що відбулися в переважній більшості областей України, за звітний період стали:

- перейменування об'єктів топоніміки відповідно до Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки (ця тематика помітно переважає серед інших в містах Донецької області);
- здійснення децентралізації та формування об'єднання територіальних громад (також, найчастіше обговорювалася у Донецькій області);
- формування тарифів на житлово-комунальні послуги та спрощення порядку надання субсидій населенню;
- соціальний захист учасників АТО та їх сімей, виділення їм земельних ділянок (помітну роботу з цього напрямку відзначили у Запорізькій та Одеській областях);
- захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб;

- удосконалення адміністративних, медичних послуг, доступу до публічної інформації;
- обговорення проектів рішень та проектів нормативно-правових актів, планів заходів з реалізації Стратегій розвитку областей;
- проблеми благоустрою та будівництва, розгляд проектів містобудівної документації;
- вивезення та поводження з твердими побутовими відходами.

Згідно Указу Президента № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»³ серед завдань щодо забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики і питань місцевого значення стоїть сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів. При цьому **тільки чотири області відзначили проведення громадських обговорень щодо питань використання та виконання бюджету** (Вінницька, Донецька, Івано-Франківська та Черкаська).

Суспільно важливі теми, які повинні обговорюватися з громадськістю кожної області, мали місце також тільки в окремих областях, зокрема:

- громадські кадрові слухання проводилися при Вінницькій ОДА;
- міжнаціональні відносини та забезпечення прав національних меншин – спільні заходи з громадськістю пройшли у Вінницькій, Кіровоградській, Черкаській областях;
- заходи з актуалізації реформи публічних закупівель та її можливостей – Одеська та Хмельницька області.

За результатами громадських обговорень, слухань, інших заходів, як відзначають опитані НІСД місцеві органи виконавчої влади, готувались

³ Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

рекомендації органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, що враховувались у подальшій роботі.

Проте варто зазначити, що **звітність органів державної влади щодо взаємодії з ОГС стосується здебільшого констатації фактів** проведення безпосередніх або/та опосередкованих консультацій із громадськістю. Тим часом переважно відсутня інформація про отримані та враховані пропозиції чи підстави їх відхилення, що ускладнює виявлення результативності таких заходів. У зв'язку з цим **на даний момент неможливо визначити, яким чином консультації із громадськістю, а також громадські обговорення та слухання вплинули на остаточні рішення органів влади.**

Разом з тим, можна констатувати, що тематика громадських обговорень, зустрічей з громадськістю в окремих регіонах корелює з причинами, які спонукають людей виходити на вулицю. Це можна пояснити тим, що **вплив громадськості часто обмежується етапом проведення консультацій, які кардинально не впливають на остаточні управлінські рішення та дії.** Взаємодія набуває формального характеру, при цьому органи державної влади з різним ступенем інтенсивності використовують ОГС для легітимації своїх рішень і дій.

3. Залучення громадськості до підготовки та відзначення державних свят, пам'ятних дат та інших заходів, організованих органами державної влади.

За отриманими даними щодо взаємодії органів державної влади з громадськістю в регіонах, помітним напрямком є активне залучення представників громадськості до підготовки та відзначення державних свят, пам'ятних дат в житті країни, областей, інших важливих подій, зокрема Дня Конституції, Дня незалежності і Державного Прапора України, Дня пам'яті жертв голодоморів, Дня Гідності та Свободи, Дня соборності України тощо.

Заходи обговорюються на слуханнях, засіданнях громадських рад. Керівники громадських об'єднань згідно відповідних розпоряджень голів

облдержадміністрацій вводяться в оргкомітети по відзначенню тієї чи іншої пам'ятної події.

4. Підписання угод та меморандумів про взаємодію і співробітництво між органами державної влади та ОГС.

Одним з розповсюджених механізмів налагодження тісної співпраці між владою та громадськістю є підписання між ними відповідних угод, меморандумів, договорів про співпрацю.

У 2016 році низкою обласних державних адміністрацій були підписані Меморандуми про співпрацю щодо допомоги учасникам АТО. Так, за ініціативи Харківської обласної громадської організації «Спілка Ветеранів АТО» були підписані меморандум про співпрацю з такими установами та організаціями: Харківська ОДА, Центр Зайнятості, ГО «Юридична Сотня», Міжнародний благодійний фонд «Відродження», ГО «Товариство Ветеранів АТО», ГО «Асоціація учасників бойових дій та ветеранів АТО», ХОО ГО «Всеукраїнський Союз Ветеранів АТО», ГО «Спілка Інвалідів АТО», з якими співпрацюють і розробляють соціальні проекти, організують наради, круглі столи тощо.

У Запорізькій області було підписано Меморандум про співпрацю між ОДА, обласним центром надання допомоги учасникам АТО і обласним центром вторинної правової допомоги, що покликаний зручно та швидко надавати безкоштовну правову допомогу бійцям, які повернулися із зони проведення АТО, та членам їх сімей.

У 2017 році Черкаська міська рада підписала Договір про партнерство та співпрацю з громадською організацією «Територія – новий схід», головна мета якого – об'єднати зусилля для допомоги переселенцям із окупованих територій.

Але надзвичайно актуальним та важливим в цьому контексті залишається питання ефективності цих меморандумів та договорів,

недопущення перетворення їх на формальні декларації, взаємодію виключно «на папері».

Запобіжником для такого розвитку подій може бути моніторинг виконання задекларованих завдань у відповідних угодах, практична спрямованість прописаних дій, публічне звітування сторін щодо співпраці. Проте таких прикладів, за даними проведеного опитування НІСД, виявлено не було.

5. Фінансування діяльності об'єднань громадян.

На регіональному рівні фінансова підтримка громадських організацій надається в першу чергу на підтримку молодіжних та дитячих громадських організацій, а також для організацій інвалідів та ветеранів, що пов'язано з вимогою ст. 91 Бюджетного кодексу України⁴.

За отриманою інформацією від органів виконавчої влади, можна помітити, що у Харківській, Донецькій та Одеській областях за рахунок обласного та місцевих бюджетів реалізуються в основному програми підтримки організацій ветеранів війни, інвалідів – кошти йдуть на сплату комунальних послуг, передплату періодичних видань.

Підтримка соціальних, молодіжних проектів здійснюється в рамках виконання цільових регіональних та обласних програм.

Так, у Рівненській області розроблена та реалізується Обласна програма підтримки молоді на 2016-2020 роки, за якою у 2016 році було профінансовано переможців конкурсів проектів на загальну суму 70 тис. грн (серед яких – «Молодіжна платформа працевлаштування», «Літній табір для дітей з числа вимушено-переміщених осіб» та ін.), у 2017 році – на суму 100 тис. грн («Майстерня соціального молодіжного підприємництва», «Сімейний науковий вікенд» тощо). Подібна Регіональна цільова програма «Молодь

⁴ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>

Луганщини» на 2016-2020 роки за кошти обласного бюджету реалізується у Луганській області.

Низка цільових програм підтримки ОГС реалізується у Миколаївській області, серед яких – обласна Цільова національно-культурна програми «Збереження та розвиток етнічної, культурної та мовної самобутності національних меншин у Миколаївській області» на 2014-2018 роки, в рамках якої надається фінансова підтримка громадській організації «Рада національних товариств Миколаївської області» (у 2017 року заплановано виділили 109,5 тис. грн). У 2016 році в рамках цієї програми було проведено конкурс проектів, відповідно до якого отримали фінансування 2 проекти (28 тис. грн): проект «Дні грузинської культури в Миколаївській області, IV фестиваль грузинської культури «Серце Грузії 2016» громадської організації Грузинське національно-культурне товариство «Іберія» (13 тис. грн), проект «Фестиваль ромського мистецтва «Бахтале збирає друзів» Миколаївського обласного товариства ромів «Романі Бахт» (15 тис. грн).

Крім того, Хмельницькою ОДА проводяться **конкурси на залучення бюджетних коштів для надання соціальних послуг**, відповідно до **Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів, затвердженого урядовою постановою⁵**. Такі конкурси також проведено в рамках виконання обласної комплексної програми соціального захисту населення на 2016-2020 роки. Впродовж 2016-2017 рр. за результатами конкурсів кошти були виділені для надання послуг соціальної реабілітації таким соціальним групам, як нарко- та алкозалежні особи, особи похилого віку, сім'ї/особи, які опинилися у складних життєвих обставинах і не здатні їх самостійно подолати (непрацевлаштована молодь віком 18-30 років) тощо. Сума фінансування проектів ОГС склала від 11 до 35 тис. грн).

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» від 29 квітня 2013 р. № 324 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/324-2013-%D0%BF>

Підтримка інших організацій громадянського суспільства здійснюється в основному через **конкурси, що проводяться підрозділами обласних державних адміністрацій**, відповідно до постанови КМУ від 12 жовтня 2011 р. № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка»⁶. Проведення таких конкурсів зазначили Вінницька, Івано-Франківська, Полтавська, Сумська, Хмельницька ОДА.

Наприклад, у Вінницькій області у 2016 році за рахунок коштів обласного бюджету було профінансовано 12 проектів інститутів громадянського суспільства (з 30, що були подані на конкурс), для виконання яких було надано фінансову підтримку на загальну суму 400 тисяч гривень за такими 5 напрямками:

- культурно-просвітницька діяльність та краєзнавча робота;
- допомога соціально незахищеним верствам населення;
- соціально-економічний розвиток;
- екологічна безпека;
- патріотичне виховання.

Крім цього, в окремих випадках влада активно працює із закордонними проектами, які надають допомогу громадським організаціям регіону. Зокрема, у Донецькій області було реалізовано низку проектів з енергозбереження, децентралізації та ін. за підтримки USAID, UNICEF, Європейського Союзу, Міжнародної організації з міграції, ПРООН.

Проте у низці регіонів (Житомирська, Запорізька, Луганська, Одеська, Харківська області станом на 01.06.2017 р.) відповідні конкурсні процедури не запроваджені.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» від 12 жовтня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1049-2011-%D0%BF/ed20120507>

6. Проведення соціологічних досліджень, моніторингів та врахування їх результатів у повсякденній роботі владних структур.

Однією з форм залучення громадськості до формування та реалізації державної політики є вивчення громадської думки.

За звітами місцевих органів виконавчої влади, з'ясування громадської думки відбувається шляхом проведення зустрічей з громадськістю, виїзних особистих прийомів громадян, з допомогою «гарячих» телефонних ліній, опитування на сайтах ОДА та міських рад (Дніпропетровська, Донецька, Житомирська ОДА). Додатково проводиться аналіз результатів соціологічних опитувань, здійснених у регіонах місцевими і всеукраїнськими соціологічними службами (Львівська та Харківська ОДА), моніторинг оприлюднених у ЗМІ зауважень і пропозицій ОГС та окремих громадян (Закарпатська ОДА).

З метою вивчення думки громадськості щодо найбільш серйозних соціально-економічних проблем в регіоні, рівня довіри з боку населення державним організаціям та суспільним інститутам деякі органи виконавчої влади проводять, ініціюють **соціологічні опитування** громадян.

Наприклад, у Запорізькій області в 2016 році було проведене «Комплексне дослідження громадської думки мешканців Запорізької області з питань соціально-політичної проблематики, електоральних вподобань, рівня довіри до соціально-політичних інститутів». Зокрема, ставлення до ініціативи обласної виконавчої влади «Урожай-2016», отримання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг (якість отримання, причина відмов, максимальна адресність програми).

Протягом 2016 року Полтавською ОДА з метою вивчення проблем, що хвилюють громадян, а також визначення політичних уподобань громадян області було проведено 4 опитування громадської думки. Кожного разу опитування охопило по 1000 осіб (всього 4000 осіб). У червні 2017 року замовлено соціологічне дослідження з актуальних питань соціально-

економічного та суспільно-політичного розвитку області, яким охоплено 1200 осіб.

У лютому 2016 року проведено презентацію соціологічного дослідження «Вивчення настроїв громадян та оцінки діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування Рівненщини», здійсненого на замовлення Рівненської ОДА ГО «Українська асоціація маркетингу». Результати опитування та аналітичні висновки з експертними рекомендаціями були передані керівництву ОДА та обласної ради.

У районах і містах Черкаської області протягом 2016-2017 рр. вивчалась громадська думка щодо об'єднання територіальних громад, проведено опитування жителів населених пунктів з питань декомунізації, телефонне опитування щодо тарифів на комунальні послуги та на тарифи по перевезенню в громадському транспорті.

У Добровеличківському районі Кіровоградської області у 2016 році проведено опитування громадян щодо отримання субсидії за новою формою її нарахування. Під час опитування було виявлено основні причини несвоєчасного отримання субсидії особами, які мають право на вищезазначену допомогу.

На Донеччині у містах Мирноград та Покровськ проводилися соціологічні опитування мешканців щодо перейменування міста.

Цікавий досвід вивчення громадської думки реалізовано у Чернігівській області. У 2016 році в рамках обласної програми сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства на 2016-2020 роки «Чернігівська громада» Чернігівським обласним осередком Всеукраїнської громадської організації «Ліга соціальних працівників України» реалізовано проект «Моніторинг думки населення про суспільно-політичну та соціально-економічну ситуацію в Чернігівській області». Моніторинг проводився в усіх районах та містах обласного підпорядкування. Аналіз думки мешканців області щодо умов життя свідчить, що найбільше людей хвилює благоустрій та санітарний стан їх населених пунктів. Серед болючих питань –

незадовільний стан доріг, відсутність освітлення вулиць, недостатня соціальна допомога малозабезпеченим, низький рівень комунальних та медичних послуг тощо. Продовженням цього проекту є конкурсна пропозиція «Дослідження динаміки думки населення області щодо суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації в Чернігівській області протягом 2016-2017 років», яка реалізовуватиметься у 2017 році тією ж громадською організацією.

У грудні 2016 року за ініціативи Департаменту суспільних комунікацій виконавчого органу Київської міської ради спільно з Центром незалежних соціологічних досліджень «ОМЕГА» було проведено соціологічне дослідження «Традиційні та інноваційні канали комунікації міської влади Києва для інформування громадськості про муніципальні послуги, сервіси, ініціативи та суспільно-важливі події». Головне завдання дослідження – визначити сучасні канали комунікації для інформування киян про суспільно-важливі події міста Києва. За даними соціологічного дослідження 77,2 % опитаних киян повідомили, що інформація про діяльність (заходи, ініціативи, послуги, сервіси) міської влади є для них цікавою. Канал, що заслуговує найбільшу довіру киян – «Контактний центр міста Києва 1551». 42,9 % киян готові брати участь в онлайн опитуваннях з важливих суспільно-політичних та міських питань. Також, дослідження показало, що важливою складовою комунікацій «влада – громада» є чітке визначення цільових аудиторій, прості та зрозумілі ключові повідомлення, які слід транслювати чітко визначеними каналами комунікації. Окрім того, за результатами дослідження з'ясувалося, що для людей старшого віку важливим каналом донесення інформації залишаються традиційні, зокрема, друковані ЗМІ.

У березні 2017 року Департаментом суспільних комунікацій спільно з Київським міжнародним інститутом соціології та ГО «ІСАР «Єднання» проведено дослідження «Потреби місцевої громади 2017». Виявлені за результатами зазначеного соціологічного дослідження 10 найбільших проблемних питань/потреб міста Києва були розглянуті та опрацьовані під

час модерowanego експрес-обговорення «Участь громадянського суспільства у вирішенні ключових проблем громади Києва», що проходило 23 травня 2017 року в рамках Київського Форуму організації громадянського суспільства «Співпраця та розвиток» за участю представників міської влади та зацікавлених інститутів громадянського суспільства. За результатами сформовано узагальнений звіт – перелік пропозицій та ініціатив представників громадських організацій до КМДА, який надано відповідальним структурним підрозділам виконавчого органу.

7. Надання методичної допомоги, консультацій, проведення навчання з представниками ОГС та державними службовцями.

Серйозною перепоною для налагодження діалогу між представниками ОГС та органів влади залишається недостатній рівень професійних знань, вмінь та навичок, необхідних у процесі прийняття управлінських рішень серед членів ОГС.

Часто громадськість спроможна лише висловлювати невдоволення стосовно певних проблем, привертаючи до них увагу органів влади та ЗМІ, а також інтуїтивно пропонувати найочевидніші шляхи їх вирішення.

З іншого боку, доводиться констатувати, що представникам влади також бракує комунікативних навичок для продуктивної взаємодії з громадськістю.

Зважаючи на це, у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр. стоїть завдання надавати методичну, консультативну та організаційну допомогу органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства.

Проте в регіонах роботу в цьому напрямку відзначили лише декілька обласних державних адміністрацій.

Зокрема, у Закарпатській області працівники органів виконавчої влади

постійно надають консультації представникам громадськості з тих чи інших питань суспільно-політичного життя, розвитку громадянського суспільства. Працівниками структурних підрозділів ОДА, РДА, МВК області надається методична і практична допомога громадським організаціям області з питань організації та проведенні їх статутних заходів: пленумів, конференцій, засідань, а також – різноманітних святкових та урочистих подій тощо. Найчастіше така допомога надавалася ветеранським організаціям краю, національно-культурним товариствам, молодіжним та жіночим громадським об'єднанням. Також, для представників громадськості організовано та проведено навчання з питань надання безоплатної правової допомоги, а також з питань використання інформаційно-комунікаційних технологій у питаннях доступу до публічної інформації.

Варто зауважити, що до професійних програм перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців області включені питання налагодження зв'язків органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, а також питання вивчення механізмів участі громадськості в розробленні та реалізації державної політики.

У квітні 2017 року на базі Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій відбувся семінар для працівників районних державних адміністрацій Херсонської області та представників інститутів громадянського суспільства на тему: «Методика вдосконалення практики співпраці інститутів громадянського суспільства і органів державної влади в рамках реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки».

У Вінницькій області у грудні 2016 року за спільної ініціативи голови Хмельницької районної громадської організації «Право» Віталія Дороха та Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю

ОДА, в Центрі перепідготовки та підвищення кваліфікації органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій відбулося навчання для представників районних державних адміністрацій щодо реагування на запити з проведення громадської експертизи.

У Львівській області протягом листопада-грудня 2016 року Інститут лідерства та управління УКУ реалізовував інтерактивно-дискусійну навчальну програму «Крос-платформа». Програма була покликана збільшити потенціал спільної діяльності та започаткування спільних проєктів, сприяти обміну досвідом і налагодженню співпраці, покращити рівень комунікації між громадськими організаціями та представниками влади, підвищити рівень організаційної спроможності громадських організацій Львова та області. Навчання реалізовувались в межах виконання Регіональної програми сприяння розвитку інформаційного простору та громадянського суспільства у Львівській області на 2014-2018 роки.

Також департамент внутрішньої та інформаційної політики Львівської ОДА започаткував проведення безкоштовних тренінгів для представників громадських організацій. Особливу увагу приділялось залученню до навчання представників громадськості, РДА та МВК із усіх районів Львівської області. На тренінгах вчилися як правильно писати та представляти свій проєкт, публічно виступати, як зберегти статус неприбуткової громадської організації, започаткувати соціальне підприємництво, вести сторінки громадських організацій в соціальних мережах.

У Харкові пройшли декілька засідань Харківської обласної студентської ради та Ради молодих вчених при Харківській ОДА з метою взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства та сприяння реалізації прав молодих вчених щодо їх участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та

інноваційної діяльності, забезпечення їх активної участі у проведенні наукових досліджень та захисту їх прав та інтересів.

8. Успішні практики співпраці ОГС та органів державної влади у вирішенні місцевих проблем.

За останні три роки організації громадянського суспільства в Україні продемонстрували свою спроможність впливати на суспільні перетворення, здатність бути дієвим партнером у реалізації суспільно корисних проектів та ініціатив.

Один з продуктивних напрямків подібної співпраці у 2016-2017 роках – вирішення соціальних питань ветеранів АТО. Вагому роботу у цій сфері демонструють Запорізька, Миколаївська та Черкаська області.

Так, у Запорізькій області в обласному Центрі допомоги учасникам АТО сформовано об'єднану базу даних обласного військового комісаріату, Департаменту соціального захисту населення, Департаменту охорони здоров'я. Триває розширення бази даних за рахунок демобілізованих бійців. За ініціативи керівництва ОДА та Придніпровської залізниці у Запоріжжі створено найбільший та найсучасніший в Україні центр відпочинку військовослужбовців «Солдатський привал» на вокзалі «Запоріжжя-1», забезпечено його широку популяризацію у містах та районах області. Налагоджено роботу волонтерської «гарячої» телефонної лінії із консультацій та вирішення соціально-побутових проблем учасників АТО. На сьогодні в області працюють 20 «гарячих» телефонних ліній для воїнів АТО. Надається широке організаційно-методичне сприяння обласному, районним та міським центрам допомоги учасникам АТО. Представниками обласного Центру допомоги учасникам АТО проводяться інформаційно-методичні наради з найбільш актуальних проблемних питань, які непокоять бійців АТО та їх родини: надання земельних ділянок, надання психологічної реабілітаційної допомоги, медичного забезпечення учасників АТО.

У Миколаївській області з початком конфлікту на Донбасі активну діяльність в напрямку вирішення соціальних питань ветеранів АТО та членів їх сімей проводила громадська організація «Об'єднання матерів та дружин військовослужбовців «Оберіг». Завдяки її ініціативам був створений Центр допомоги учасникам АТО, який продовжив роботу громадської організації по збору та обробці інформації щодо проблемних питань і потреб учасників АТО та їх родин; підготовки пропозицій щодо їх вирішення; моніторингу стану вирішення питань лікування, реабілітації, соціального захисту, адаптації цієї категорії суспільства.

Також громадські організації грантовими коштами і шляхом «спільнокошту» реалізують інфраструктурні проекти, займаються облаштування спільного простору, наприклад, у Полтавській області ГО «Нова Полтава» реалізувала проекти щодо благоустрою багатопверхових будинків та прилеглих територій, обладнання будинків системами сонячного освітлення, ГО «Відродження Полтави» розпочала ініціативу встановлення у віддалених від центру міста мікрорайонах зупинок громадського транспорту.

На Луганщині у м. Северодонецьк за ініціативою громадських активістів та підтримки місцевої влади було реалізовано два проекти: «Гоголь-сквер» (відновлено освітлення та монтаж поливальної мережі, завезено ґрунт, висаджені дерева, встановлені лавочки, урни, дитячий майданчик, незвичайні архітектурні форми, вуличні тренажери, висаджена алея Слави та алея випускників) та «Еко-сквер» (відновлено сквер в екологічному стилі).

Проте, попри наявність позитивних кроків влади щодо налагодження конструктивного діалогу із громадськими організаціями, на сьогодні можна говорити і про низку негативних тенденцій, що впливають на стан та якість такої взаємодії. Згідно проведеному опитуванню обласних державних адміністрацій та Київської міської державної адміністрації основними причинами, що стримують або гальмують взаємодію органів влади з ОГС є:

- низька активність та інертність ОГС, відсутність узгодженості та взаємодії між різними громадськими об'єднаннями (найбільш розповсюджена проблема, її відзначили у Волинській, Донецькій, Кіровоградській, Луганській, Одеській, Полтавській, Сумській, Черкаській ОДА). Так, наприклад, у Волинській області у 2016 р. була проведена робота з уточнення бази даних усіх громадських організацій регіону. Було встановлено, що половина ОГС під час реєстрації надають недостовірну інформацію або прикриваються підставними особами, частина фактично не діє, але не зняті з реєстрації. У Луганській області констатують, що станом на 30 червня 2017 р. в області зареєстровано 1364 громадських організацій, приблизно 300 з них активно працюють. Формальне функціонування багатьох громадських організацій і благодійних фондів відзначають і у Закарпатській ОДА. У Миколаївській ОДА відзначили слабку організаційну, кадрову, фінансову базу та відносно низький експертний рівень більшості громадських організацій;

- недосконалість нормативно-правових, законодавчих актів в частині повноважень органів місцевого самоврядування (Донецька та Луганська ОДА), забюрократизованість процедур взаємодії, відсутність уніфіковано порядку проведення процедури конкурсу проектів громадських організацій (Рівненська, Харківська ОДА);

- недостатній рівень матеріального заохочення (Волинська, Донецька, Луганська ОДА);

- формалізований характер і незначний ефект діяльності існуючих механізмів взаємодії влади та громадськості (Чернігівська ОДА);

- відсутність довіри до державної влади з боку громадськості (Дніпропетровська, Рівненська області); з іншого боку – іноді скептичне ставлення державних службовців до комунікацій з громадськістю (даремна трата часу, не дає реального результату, незалежно від думки громадськості потрібно виконувати вказівки вищих органів влади і т.д. (Одеська ОДА);

- **активні та потужні громадські організації здебільшого зосереджуються на написанні проектів для отримання міжнародних грантів**, а потім працюють над їх реалізацією і співпрацюють з владою в основному у цьому контексті (Полтавська ОДА);

- **надмірна політизованість та заангажованість громадських рухів** (Запорізька, Одеська, Полтавська, Черкаська ОДА), можливості маніпулювання ініціативами громадян та громадських об'єднань політичними партіями (Закарпатська ОДА);

- **самопіар деяких громадських організацій, їх лідерів та активістів на існуючих проблемах** (Чернігівська ОДА). Так, у Полтавській ОДА відзначили наявність когорти громадських активістів, які **свою діяльність проводять у вигляді здійснення різного роду тиску на органи влади та посадових осіб для досягнення меркантильних інтересів**, тому на конструктивний діалог з владою не йдуть, не долучаються до розгляду спільно з місцевими адміністраціями справді актуальних питань;

- **недостатня інформаційна відкритість органів державної влади**. Брак інформації, який відчувають громадські організації, заважає як здійсненню громадського контролю за діями влади, так і впровадженню соціально важливих програм (Івано-Франківська ОДА);

- **низький рівень усвідомлення громадянами демократичних механізмів участі та самоорганізації у процесі вирішення місцевих проблем у цілому** (Луганська ОДА) та громадянської освіти представників організацій громадянського суспільства зокрема (Івано-Франківська, Одеська ОДА), відсутність комутативних, професійних, фахових навичок спілкування як з боку представників органів державної влади, так і ОГС (Донецька ОДА).

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У 2016-2017 рр. на регіональному рівні співпраці між владою та організаціями громадянського суспільства стала більш інтенсивною та набула різноманітних форм: від залучення фінансових ресурсів та

експертного потенціалу ОГС для вирішення проблемних питань, до залучення ОГС до розробки рішень.

Водночас у більшості регіонів гостро постало питання загальної ефективності та результативності такої взаємодії. Їй виразно бракує узгодженості інтересів, взаємної відповідальності на принципах партнерства, компетентності, відкритості та запобігання корупції і політичної незалежності.

Рівень діалогу між владою та громадськістю не дозволяє знижувати суспільно-політичну напруженість у регіонах. Найбільшою практичною проблемою є низький вплив громадських консультативно-дорадчих органів на ухвалення рішень. Місцева влада прагне обмежити вплив громадськості консультаціями формального характеру, використовувати ОГС для легітимації своїх рішень і дій.

З іншого боку, спостерігаються численні приклади, коли робота ОГС політизується чи здійснюється виключно з метою особистого збагачення чи політичного зростання керівництва таких організацій.

Враховуючи результати здійсненого аналізу, вважаємо за доцільне запропонувати органам державної влади України такі заходи:

1. Координаційній раді сприяння розвитку громадянського суспільства при Президенті України – залучити представників органів державної влади та ОГС з регіонів до спільного розроблення уніфікованої системи контролю за співробітництвом між державним органом та громадськими об'єднаннями. Це допоможе зібрати пропозиції щодо потенційних можливостей.

2. Верховній Раді України та відповідним профільним комітетам:

- пришвидшити процес ухвалення проекту Закону України «Про публічні консультації», розробленого робочою групою проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні та Секретаріату Кабінету Міністрів

України, із закріпленням норм про обов'язкове проведення громадських консультацій, залучення представників громадськості до роботи комітетів обласних, районних та місцевих рад, а також розробленими ефективними механізмами запобігання порушень органами влади вимог проведення консультацій із громадськістю у визначених законодавством випадках;

- внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та проекту Закону України «Про публічні консультації» щодо правового статусу, порядку створення, організацію діяльності консультативно-дорадчих органів з метою розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань державного та місцевого значення. Для цього доречним буде попереднє вивчення міжнародної практики та можливості закріплення в окремих випадках обов'язковості урахування рішень громадських консультативно-дорадчих органів;

- закріпити механізми моніторингових оцінок реалізації державних та регіональних цільових програм в аспекті цільового та ефективного використання коштів шляхом внесення відповідних змін у Закон України «Про засади державної регіональної політики» та Закон України «Про запобігання корупції»;

- внести зміни до Бюджетного кодексу України, в яких передбачити визначення терміну «державна фінансова підтримка громадських об'єднань» та розширити перелік громадських об'єднань, яким надано право на отримання державної фінансової підтримки, та передбачити пріоритетність державного фінансування ОГС на конкурсних засадах, визначивши в законодавстві чіткі критерії і порядок часткового фінансування інституційного розвитку ОГС.

3. Кабінету Міністрів України:

- розробити та затвердити порядок здійснення моніторингу реалізації політики сприяння розвитку громадянського суспільства, яким встановити обов'язок органів виконавчої влади щорічно звітувати про заходи, здійснені

на виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016-2020 роки та щорічних планів щодо її реалізації, залучати громадськість до обговорення проектів таких звітів;

- розробити та внести зміни до Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання яких надається фінансова підтримка затвердженого постановою КМУ від 12 жовтня 2011 р. № 1049 щодо затвердження уніфікованих для всіх центральних та місцевих органів виконавчої влади форм документів для організації і проведення конкурсу; розроблення типового Договору між організатором конкурсу та ОГС про реалізацію програми (проекту, заходу), для виконання яких надається фінансова підтримка за рахунок бюджетних коштів; розроблення типового порядку проведення перевірки достовірності інформації, наведеної в конкурсній пропозиції, що сприятиме уникненню конфліктних ситуацій та покращенню процедури проведення конкурсу;

- виробити за участю громадськості пріоритети та єдині критерії щодо надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства та спрямованих на реалізацію завдань державної, регіональної політики, визначення середньо- і довгострокових індикаторів обсягів надання такої фінансової підтримки;

- розробити та запровадити обов'язковий моніторинг та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, які виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- упорядкувати процедури звітності ОГС про виконання проектів за рахунок бюджетних коштів та визнати обов'язковим розміщення інформації про результати проектів, зробивши її публічною;

- запровадити єдину звітність про діяльність консультативно-дорадчих структур та її результати з обов'язковим оприлюдненням цієї інформації на Інтернет-сайтах відповідних органів влади.

4. Міністерству соціальної політики України, Міністерству молоді та спорту України, Міністерству інформаційної політики України: організувати та провести інформаційні кампанії з висвітлення досягнень діяльності громадських організацій, у тому числі яким надається фінансова підтримка, зробивши акцент на залучення до їхньої підтримки інших органів державної влади.

5. Обласним державним адміністраціям та Київській міській державній адміністрації:

- своєчасно забезпечувати розробку, громадське обговорення та оприлюднення до лютого 2018 р. щорічних регіональних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки;

- передбачити у структурах МДА відповідальні підрозділи за підтримання взаємодії з громадськістю; у департаментах, управліннях та відділах визначити відповідальну особу за цю ділянку роботи;

- при визначенні форм проведення публічних громадських обговорень поєднувати електронні консультації з публічними заходами та уникати заходів, які не передбачають отримання зворотного зв'язку з громадськістю;

- здійснювати постійний моніторинг соціальної напруженості регіону, заміру громадської думки з метою відстеження тенденцій соціально-політичного розвитку і змін якості життя населення в регіонах, передбачити відповідні кошти у бюджетних заявках;

- сприяти тому, щоб на рівні територіальних громад затверджувався так званий «мінімальний» набір правових механізмів місцевої демократії: статут територіальної громади, положення «Про місцеву ініціативу», «Про громадські слухання», «Про загальні збори громадян за місцем проживання», Порядок консультацій із громадськістю, Порядок проведення громадської експертизи діяльності ОМС, Порядок делегування органам самоорганізації населення окремих повноважень відповідної місцевої ради, фінансів та

майна;

- провести серію семінарів та тренінгів для представників ОГС щодо підвищення рівня їх обізнаності та стимуляції активності в обговоренні та прийнятті державних рішень.

6. Національній академії державного управління при Президентові України, Всеукраїнському центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, обласним та міським центрам перепідготовки кваліфікації працівникам органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій:

організувати лекційні курси, семінари та тренінги спрямовані на підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з проблематики громадянського суспільства та успішного використання ними різних форм місцевої демократії при вирішенні різних питань місцевого розвитку.

А.Ф. Руденко

Відділ розвитку політичної системи
Національний інститут стратегічних досліджень