

М. Канавець

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ ТА ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Проаналізовано сучасний стан розвитку громадянського суспільства, особливості внесених змін до законодавства України в цій сфері у контексті європейської інтеграції та світових тенденцій, запропоновано шляхи подальшого вдосконалення інститутів громадянського суспільства на шляху України до європейської спільноти. Розкрито сутність комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. Обґрунтовано роль інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку комунікації з громадськістю. Беручи до уваги пріоритети Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зроблено висновки та надано рекомендації щодо завдань перед державними органами оперативно вивчати та застосовувати нові комунікативні методи та інструменти. Окреслено перспективи удосконалення законодавчих та нормативно-правових актів із питань взаємодії з громадськістю та щодо розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: реформа державного управління, інформаційна політика держави, взаємодія з громадськістю, громадянське суспільство, європейська інтеграція.

Громадянське суспільство є невід’ємною частиною механізму, який забезпечує функціонування демократичних інституцій та стабільності політичної та соціально-економічної системи будь-якої країни, роблячи внесок до розвитку надійної та збалансованої державної політики. Успішна співпраця між органами влади та організаціями громадянського суспільства зумовлена створенням сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства.

Концепція єдності та співпраці між державними органами влади та громадянським суспільством у розробці, реалізації та моніторингу державної політики, яка знаходиться в прямих інтересах суспільного блага, є однією з головних характеристик сучасної держави, яка стоїть на службі своїх громадян. Зокрема, 2015 р. у своєму щорічному звіті Генеральний Секретар Ради Європи особливо відзначив, що важливими факторами, які “надають можливість усім фізичним особам та суспільним групам брати участь у процесі прийняття демократичних рішень” є “ефективні та стійкі механізми для побудови діалогу, проведення консультацій та співпраця між громадянським суспільством та органами влади на всіх рівнях” [1].

Відповідно до звіту, завдання Європейської комісії з питань демократії та державного управління (далі – Комісія) на 2016 – 2017 рр. включали “розробку нових принципів для забезпечення ефективної участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень, заснованих на передовому досвіді та загально визнаних стандартах”, “забезпечення активної участі громадськості у процесі прийняття рішень з формальними гарантіями, що відповідають стандартам Ради Європи” [2] та “узгодження законодавства, правил та практик... із стандартами Ради Європи” [3]. З метою розробки принципів

Комісія здійснила загальний огляд наявного досвіду та стандартів країн-учасниць Ради Європи [4]. Зазначені огляд та принципи спонукали уряди переглянути свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення ефективнішої громадської участі в процесі прийняття рішень та удосконалення державної політики.

Аналогічні рекомендації містять Спільна декларація Саміту “Східного партнерства” від 24.11.2017 р. [5] та Спільна декларація 6-го засідання Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС, яке відбулося в м. Брюсселі 12 квітня 2018 р. [6].

Водночас у 2018 р. Генеральний Секретар додатково рекомендував Раді Європи та її країнам-членам “співпрацювати з країнами-членами ЄС з питань ефективної реалізації політики в рамках освіти для демократичного громадянства” [7].

Революція гідності разом із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом надали потужний імпульс інтеграції України у європейський політико-правовий та соціально-економічний простір.

З огляду на це, реформування багатьох сфер діяльності суспільства є актуальним та нагальним і потребує узгодження цих змін із громадськістю, що є необхідною складовою демократизації цього процесу.

Питання відкритості влади досліджували такі зарубіжні та вітчизняні науковці: С. Маріарті, Л. Кортленд, І. Сендідж, В. Црайбургер, В. Малиновський, В. Бебик, Є. Ромат, К. Мельникова, С. Рязанова, М. Свірі, Е. Афонін, О. Бабінова, І. Василенко, Ю. Габермас, Н. Гудима, Д. Гунін, І. Жаровська, В. Мельниченко, І. Ібрагімова, В. Комаровський, С. Телешун, Є. Тихомирова та інші. Проблеми публічної політики та управління, розвитку громадянського суспільства і взаємодії влади з громадськістю на вітчизняному просторі досліджують: В. Купрій, С. Телешун, С. Ситник, О. Пухкал, І. Рейтерович, Ю. Сурмін, О. Крутій. Серед іноземних учених, які займаються проблемами публічного управління та політики, є такі: К. Абу Асі, К. Беглер, Л. Цолк, Д. Ціоріно, Б. Харі, С. Джершенсон. Проблемами громадянської і політичної компетентності займаються: Р. Даль, Х. Мюнклер, В. Шахрай, Л. Снігур, Ю. Ірхін [8].

Водночас трансформація української політичної системи, спричинена подіями листопада 2013 – лютого 2014 рр., свідчить про зростання ролі громадянського суспільства в розбудові демократичної держави та про початок формування нового рівня відносин у трикутнику “громадяни – громадянське суспільство – держава” [9, 10].

Це, своєю чергою, обумовлює потребу у ґрунтовнішому дослідженні питань розвитку громадянського суспільства та ухвалення рішень і вироблення державної політики на основі взаємодії органів державної влади і громадських організацій. Ці питання є складовою частиною загальної проблеми удосконалення процесу вироблення державної політики і системи управління у країні та покращання діяльності органів влади України з урахуванням кращих іноземних напрацювань та вітчизняних традицій і можливостей.

Метою статті визначено дослідження динаміки розвитку громадянського суспільства, ролі громадськості у просуванні реформи державного управління, ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної політики та удосконалення законодавства у цій сфері.

Упродовж 2014 – 2017 рр. відбувається небачене з кінця 80-х ХХ ст. посилення ролі громадянського суспільства в основних напрямках діяльності держави шляхом волонтерської підтримки оборони від зовнішньої агресії, здійснення контролю за діями

органів влади, ухваленням та реалізацією державних рішень при проведенні низки реформ та в боротьбі з корупцією [11, 12].

Загалом аналіз динаміки інституалізації громадянського суспільства після Революції гідності, що базується на даних ЄДРПОУ Державної служби статистики без урахування тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополя та окремих районів Донецької та Луганської областей (табл. 1), засвідчує тенденцію до зменшення у 2014 – 2015 рр. кількості зареєстрованих в Україні громадських об'єднань (на 1 січня 2014 р. зареєстровано 77 286 громадських організацій, на 1 січня 2015 р. – 75 828, на 1 лютого 2016 р. – 70 595). Натомість, у 2016 р. та в I кварталі 2017 р. спостерігається протилежна тенденція до зростання їхньої кількості (на 1 січня 2017 р. зареєстровано 75 988 таких організацій, на 1 квітня 2017 р. – 77 252) [13 – 15].

Таблиця 1

Динаміка кількості громадських об'єднань в Україні у 2013 – 2018 рр., од.*

Недержавні організації	01.01.2013	01.01.2014	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
Громадські організації	74500	77286	75828	70321	75988	80461
Спілка об'єднань громадян	-	-	-	753	990	1254
Релігійна організація	24720	25475	24957	23261	24072	25223
Профспілки та об'єднання профспілок	28852	29724	28890	26321	26899	27601
Творча спілка (інша професійна організація)	278	298	277	-	292	311
Благодійні організації	14055	14999	15934	15384	16837	17726
Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	15018	16213	15992	17109	26080	27999
Органи самоорганізації населення	1426	1503	1372	1415	1497	1552

Примітка: складено за даними ЄДРПОУ Державної служби статистики України за відповідні роки [16].

З метою створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та об'єднаними територіальними громадами на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини й громадянина, задоволення суспільних інтересів із використанням різноманітних

* На корекцію кількісного складу офіційно зареєстрованих громадських об'єднань в Україні також вплинули зміна методики обрахунку ("кількість суб'єктів ЄДРПОУ за різними організаційно-правовими формами господарювання", запроваджена Державною службою статистики України у 2015 р., на "кількість юридичних осіб за організаційними формами" станом на 1 лютого 2016 р. і дотепер).

форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації в Україні створено відповідну законодавчу базу. Зокрема, Указом Президента України № 68/2016 від 26.02.2016 р. затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. (далі – Національна стратегія).

Водночас Президент України своїм Указом № 487/2016 від 04.11.2016 р. затвердив Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства та її персональний склад [17 – 19].

Продовжуючи у співпраці з ОГС реалізацію в Україні міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, що повинна сприяти налагодженню більш тісної взаємодії між органами державної влади та ОГС Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням № 909-р від 30.11.2016 р. затвердив план дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016 – 2018 рр. Позитивним також стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 79 від 14.02.2017 р., якою внесено зміни до урядової постанови “Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” від 13 червня 2012 року № 671”. Завдяки цим змінам був затверджений новий склад Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” із зменшенням кількості її членів з 40 до 14 (по 7 представників від органів виконавчої влади і громадськості) [20 – 22].

Не втрачають своєї актуальності питання інституалізації громадських ініціатив та різних форм громадської самоорганізації. Так, було ухвалено Постанову Уряду “Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру” № 440 від 13.07.2016 р., що спричинило перереєстрацію статутів усіх неприбуткових організацій [23 – 25].

На створення сприятливих умов для функціонування ОГС були спрямовані ухвалені Верховною Радою України Закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності” № 1666-VIII від 06.10.2016 р. та “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо уточнення окремих положень про оподаткування неприбуткових організацій” № 1667-VIII від 06.10.2016 р., завдяки чому вирішується низка проблем щодо збереження релігійними організаціями свого неприбуткового статусу. Крайній термін перереєстрації статутів релігійних організацій було подовжено до 1 січня 2018 р.

Серед змін для громадянського суспільства, закладених у новому Податковому кодексі, заслуговує на увагу чітко встановлений річний період звітування для всіх громадських об’єднань. При цьому фінансова звітність також подається щорічно як додаток до загального звіту. Профспілки мають звітувати тільки в разі порушення вимог Податкового кодексу України [26 – 28].

Ухвалено Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні” № 1797-VIII від 21.12.2016 р. Відповідно до його вимог, строк приведення неприбутковими організаціями установчих документів до вимог Податкового кодексу України було подовжено до 1 липня 2017 р.

З метою забезпечення прозорості процесу фінансування громадських організацій в Україні, врегулювання процедури надання державних грантів та запровадження довгострокового державного фінансування громадських організацій Постановою Кабінету Міністрів України № 194 від 16.03.2016 р. була прийнята нова редакція Порядку

проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 1049 від 12.10.2011 р. [29 – 31].

До вищевказаної нової редакції зазначеного вище порядку протягом березня 2017 р. – травня 2018 р. були внесені додаткові уточнюючі зміни.

Водночас важливими для розбудови в Україні громадянського суспільства є внесення змін Постановою Уряду № 195 від 29.03.2017 р. до Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з нього, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 440 від 13.07.2016 р. Зокрема, збільшено терміни з 10 до 30 днів для подання контролюючому органу реєстраційної заяви та копій документів у разі зміни організаційно-правової форми неприбуткової організації або внесення змін до її установчих документів, зокрема установчих документів організацій вищого рівня, на підставі яких вони діють. Окрім того, зазначений Порядок приведено у відповідність до чинних законів України з метою врегулювання спірних питань між контролюючими органами та платниками податків при застосуванні положень Податкового кодексу України у частині адміністрування та оподаткування неприбуткових організацій [32 – 34].

Міністерство юстиції України наказом № 1727/5 від 25.05.2017 р. внесло зміни до свого нормативно-правового акту № 3874/5 від 28.12.2016 р., якими уточнило алгоритм реєстраційних дій для громадських формувань, затвердивши 72 типові інформаційні картки адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб, ФОПів та громадських об'єднань.

Доцільно зауважити, що в 2016 р. повноваження реєстрації громадських об'єднань були передані Головним територіальним управлінням юстиції в обласні центри.

Окрім того, запущено “Єдиний державний портал адміністративних послуг” (<https://poslugu.gov.ua/>), на якому можна подати відповідні документи для реєстрації громадських об'єднань. Також Міністерство юстиції України та Міжнародний фонд “Відродження” спільно відкрили Онлайн будинок юстиції (<https://online.minjust.gov.ua/>). Через нього можна подати документи на реєстрацію громадської організації для здійснення її правової оцінки [35 – 37].

Одним із головних показників зміцнення громадянського суспільства є розуміння громадянами особистої відповідальності за стан суспільного життя та впровадження реформ в Україні. На сьогодні більшість населення України усвідомлює, що саме їм, громадянам, належить вирішальна роль у виконанні законів, що прагнення змінити державу не можна покласти лише на політиків. Так, за даними соціологічного дослідження “Стан корупції в Україні”, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у липні – жовтні 2015 р., частка населення, яка покладає основну відповідальність за подолання корупції на простих громадян, зросла з 15,7% у 2007 р. до 24% у 2015 р. [38 – 40].

Під впливом інститутів громадянського суспільства на сьогодні чітко сформульовані вимоги громадян на оновлення влади на всіх рівнях через проведення антикорупційної реформи – 56% та децентралізації – 20%, забезпечення енергонезалежності та проведення реформи у сфері енергетики – 16%, реформи системи охорони здоров'я – 28%, дотримання законності через проведення судової реформи – 29% та реформування правоохоронної системи і реформи системи національної безпеки

та оборони – 15% щодо обох реформ та реформування державного управління – 11% (рис. 1) [41 – 43].

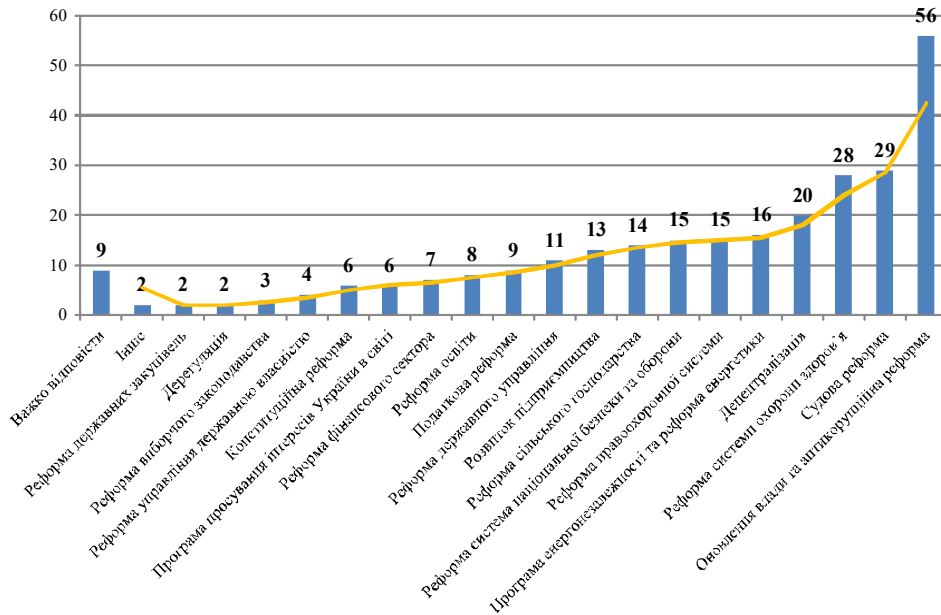


Рис. 1. Розподіл відповідей на запитання: “На Вашу думку, реформи в яких трьох сферах повинні бути пріоритетом для державної влади України?” (у % до загальної кількості опитаних громадян)

За даними загальнонаціонального опитування громадської думки, проведеного Фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва та Київським міжнародним інститутом соціології 8 – 20 жовтня 2015 р., половина респондентів вважає, що за останні два роки зросла готовність громадян до захисту своїх прав, свобод та гідності, а також їх прагнення до об’єднання через створення громадських організацій та рухів. При цьому 57% опитаних громадян проявляють дедалі більшу готовність безоплатно приділяти свій час суспільно корисним справам; 60% відзначають зростання готовності громадян України до пожертвування особистих коштів на корисні справи; 41% – їх всезростаючу зосередженість на громадській діяльності; 43% впевнені у тому, що зросла готовність громадян до активної участі в політиці; 44% побачили посилення інтересу громадян до участі у контролі за діяльністю влади; 39% вважають, що за два останніх роки громадяни беруть більшу участь у місцевих справах місцевої громади; 56% – що за останні два роки зросла готовність громадян до участі у масових акціях протесту чи підтримки [44 – 46]. Підвищення громадської активності позитивно вплинуло на рівень поінформованості населення щодо громадських організацій, з-поміж яких населення виділяє ті, діяльність яких спрямована на благодійність (49%) та волонтерську діяльність (48%).

Згідно з даними моніторингового опитування громадської думки населення України, проведеного Українським інститутом соціальних досліджень ім. О. Яременка та Центром “Соціальний моніторинг” у вересні – листопаді 2015 р., лідерами суспільної

довіри стали волонтери (у листопаді 2015 р. їм довіряли 74%, не довіряли – 19%, баланс довіри-недовіри становив +55%) та громадські організації (61% – довіряли, 29% – не довіряли, баланс довіри-недовіри становив +32) [47 – 49].

Ці ж дані підтверджує дослідження, проведене у період 15 – 25 грудня 2015 р. Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та Київським міжнародним інститутом соціології. Згідно з дослідженням, у 2015 р. лідерами суспільної довіри стали волонтери (у грудні 2015 р. їм довіряли 68%, не довіряли – 19%, баланс довіри-недовіри становив +49%). Позитивним є також баланс довіри-недовіри до громадських організацій (+10%) [50 – 52].

Незважаючи на постійно зростаючу кількість громадських організацій, що фіксують офіційні статистичні джерела протягом усього існування незалежної України, дані соціологічних опитувань не фіксують кількісних змін постійних членів громадських організацій, що засвідчує мобілізаційне спрямування участі громадян у діяльності громадського сектору (рис. 2).

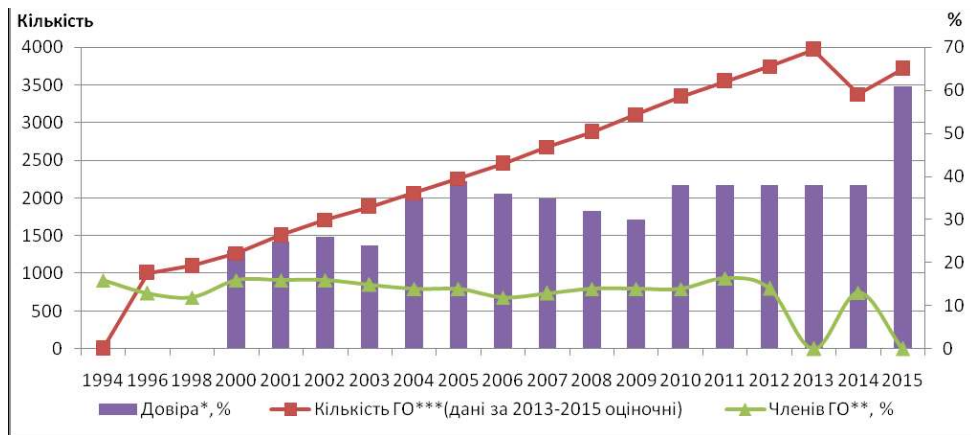


Рис. 2. Динаміка кількісних показників громадських організацій, їх членів та довіри до них населення (у % до загальної кількості опитаних громадян)*

Примітка: при підготовці інфографіки використано дані моніторингу громадської думки населення України; дані моніторингу громадської думки проведеного Інститутом соціології НАН України; оприлюднені дані державної статистики [53 – 55].

Одним із головних напрямів громадської активності в нинішніх умовах є реагування на ефективність проведенням реформ.

Доцільно зазначити, що громадський сектор активно включився у вирішення цих проблем та досяг певних позитивних результатів. Так, обґрунтована критика як чинного законодавства, що діє понад 20 років, так і нової редакції Закону України “Про державну службу”, що був прийнятий у 2012 р. та двічі відтермінувався Парламентом, стала поштовхом для визначення якісно нових правових та організаційних засад державної служби і проведення її комплексної реформи.

* Верхня крива – кількість громадських організацій; нижня крива – кількість членів громадських організацій. Наведений % тих громадян, які повністю або частково довіряють громадським організаціям.

Вже у липні 2014 р. Національним агентством з питань державної служби (далі – НАДС) було утворено робочу групу для законопроекту “Про державну службу”, до якої за сприяння Представництва ЄС в Україні та проекту Twinning “Підтримка розвитку державної служби в Україні” було залучено авторитетних фахівців з Польщі, Словенії, Німеччини, Латвії та Великої Британії.

Під час підготовки законопроекту “Про державну службу” НАДС та експерти ЄС працювали досить щільно з експертами з організацій громадянського суспільства, що увійшли до складу Експертно-консультативної ради з питань реформування державної служби при НАДС, створеної наказом НАДС № 145 від 17.09.2014 р., а потім і до складу Громадської ради при НАДС, сформованої 10 березня 2016 р. під час установчих зборів.

Серед таких організацій громадянського суспільства були і громадянська платформа “Нова країна”, громадська ініціатива “Реанімаційний пакет реформ”, Центр політико-правових реформ, благодійний фонд “Творчий центр ТЦК” тощо. Ці ж організації увійшли до складу Координаційної ради з питань реформування державного управління, утвореної Постановою Кабінету Міністрів України № 335 від 18.05.2016 р.

Спільна робота НАДС та представників громадськості була потужним фактором у просуванні законопроекту “Про державну службу”, ухваленню якого чинили шалений опір. Наприклад, у соціальних мережах прийняття законопроекту підтримали сотні активістів. А під Верховною Радою України проходила акція “Тисни! № 2490”. Громадські активісти закликали народних депутатів підтримати законопроект [56 – 59].

Спільними зусиллями всіх учасників було забезпечено прийняття Закону України “Про державну службу” № 889-VIII від 10.12.2015 р. (далі – Закон).

Окрім того, спільно з експертами з організацій громадянського суспільства було підготовлено та забезпечено прийняття Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. (далі – Стратегія).

Ці документи були позитивно оцінені експертами програми SIGMA та Дорадчої групи Європейського Союзу.

Структура Стратегії відповідає принципам державного управління, розробленим програмою SIGMA у тісній співпраці з Європейською Комісією.

Відповідно до плану заходів із реалізації Стратегії та з метою ефективного впровадження нової моделі державної служби і Закону, що набув чинності 1 травня 2016 р., НАДС у співпраці з міжнародними експертами, зокрема експертами програми SIGMA, представниками громадськості, забезпечено прийняття усіх підзаконних актів, визначених Законом. Загалом прийнято 41 підзаконний акт (з них 24 постанови і 1 розпорядження Кабінету Міністрів України та 16 наказів, які зареєстровано у Міністерстві юстиції), серед яких: Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби, Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, Типові вимоги до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”, Порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій “Б” і “В” та Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців тощо.

Головною інновацією Закону стало запровадження винятково відкритого конкурсного відбору на посади державної служби та забезпечення прозорості проведення цих конкурсів.

Зокрема, для цього розпорядженням Кабінету Міністрів України № 490-р від 13.07.2016 р. створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія).

Комісія є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. Для забезпечення прозорості діяльності Комісії та залучення громадськості до процесу формування та реалізації політики, прийняття відповідних рішень до складу Комісії належать, зокрема, 4 представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації.

Обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії здійснюється відповідно до Порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 314 від 20.04.2016 р.

Відповідно до зазначеного Порядку НАДС, у 2016 та 2017 рр. утворено організаційний комітет з обрання представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії.

Відповідно до протокольних рішень оргкомітету, НАДС оприлюднило на своєму офіційному веб-сайті перелік громадських об'єднань, наукових установ і навчальних закладів, які подали заяви та перелік тих, що відповідають встановленим Порядком вимогам і отримали допуск до висування кандидатів (у 2016 р. – 13 кандидатів від громадських організацій, 1 кандидатура від наукової установи та 6 кандидатів від навчальних закладів; у 2017 р. у контексті зміни місця роботи двох членів Комісії, обраних до її складу за результатами виборів – 14 кандидатів від громадських організацій, 1 кандидатура від наукової установи та 6 кандидатів від навчальних закладів).

8 липня 2016 р. та 16 лютого 2018 р. за результатами опрацювання поданих заявок у приміщенні НАДС відбулися вибори представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії.

За результатами других виборів представників громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії розпорядженням Кабінету Міністрів України № 228-р від 04.04.2018 р. внесено зміни до складу Комісії.

Також важливо, що з 2016 р. під час проведення конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби категорій “Б” і “В” (керівники структурних підрозділів та виконавці) не менше третини складу конкурсних комісій тепер також можуть залучатися на конкурсній основі представники громадських об'єднань, державні службовці, зокрема з інших державних органів, науковці та експерти у відповідній сфері, а також представник виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності), які зможуть фахово і неупереджено оцінити претендента на посаду.

Ще однією важливою інновацією Закону стали щорічні виступи керівників органів виконавчої влади з публічним звітом про підсумки діяльності відповідного державного органу за участю представників громадських рад, громадських об'єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та засобів масової інформації.

Інформація про проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади розміщується не пізніше як за тиждень до звіту та після нього на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та в засобах масової інформації.

У звіті має міститися: 1) інформація про результати роботи органу виконавчої влади (завдання та заходи органу виконавчої влади, їх виконання); 2) аналіз діяльності органу виконавчої влади (досягнення результатів завдань та заходів); 3) використання коштів державного бюджету (наводиться співвідношення бюджету поточного року з фактичними витратами попереднього року, а також здійснюється аналіз ефективності використаних коштів та порівняння з попереднім звітним періодом); 4) організаційна інформація: зазначаються

структура органу виконавчої влади, зміни до неї (якщо такі відбувалися за звітний період), кількість та основні характеристики роботи територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління цього органу; 5) інша інформація в межах компетенції органу виконавчої влади, що може бути винесена на публічне обговорення.

Загалом, системне та послідовне впровадження Закону та Стратегії сприяло підняттю України на 34 пункти за показником “Прозорість формування державної політики” (65 місце з 138 країн) в Індексі глобальної конкурентоспроможності 2017 – 2018.

Міжнародні агенції, оцінюючи сучасний стан суспільної активності та громадської самоорганізації в Україні, відзначають позитивну динаміку розвитку змін останніх років. За оцінками міжнародної неурядової організації Freedom House, Україні вдалося поліпшити рейтинг розвитку демократії.

У щорічному аналізі демократичних процесів у Центральній і Східній Європі та Євразійському регіоні Nations in Transit 2018, який проводить Freedom House, Україна посіла 17-ге місце із 29 країн [60 – 65]. Рейтинг ґрунтується на семи показниках: процес виборів, розвиток громадянського суспільства, свобода ЗМІ, рівень демократії центрального уряду, рівень демократії місцевого правління, незалежність і робота системи правосуддя, корупція (табл. 2).

Таблиця 2
Показники рейтингу демократичного розвитку України у 2007 – 2018 рр.

Назва показника	Роки											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Демократичність управління на рівні центральної влади	4.75	4.75	5.00	5.00	5.50	5.75	5.75	6.00	6.00	5.75	5.75	5.75
Виборчий процес	3.00	3.00	3.50	3.50	3.50	3.75	4.00	4.00	3.50	3.50	3.50	3.50
Громадянське суспільство	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.75	2.50	2.25	2.25	2.50	2.75
Незалежність медіа	3.75	3.50	3.50	3.50	3.75	4.00	4.00	4.25	4.00	4.00	4.00	4.25
Демократичність управління на рівні місцевої влади	5.25	5.25	5.25	5.25	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50	5.25	5.00	4.75
Незалежність судової системи	4.50	4.75	5.00	5.00	5.50	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	5.75	5.75
Корупція	5.75	5.75	5.75	5.75	5.75	6.00	6.00	6.25	6.00	6.00	5.75	5.75
Розвиток демократії	4.25	4.25	4.39	4.39	4.61	4.82	4.86	4.93	4.75	4.68	4.61	4.64

Згідно з цими показниками, найбільші проблеми України – у сфері державного управління, запобігання корупції та системі правосуддя (оцінка 5,75 балів), найкраща ситуація – із розвитком громадянського суспільства (2,75 бала із 7).

Водночас зазначається, що рейтинг громадянського суспільства продовжує знижуватися (у 2016 р. він становив – 2,25 пунктів, у 2017 р. – 2,5) через внесення змін до Закону “Про запобігання корупції” щодо електронних декларацій [66 – 71].

Рейтинг демократичності управління на рівні центральної влади, починаючи з 2016 р., залишається стабільним – 5,75 балів завдяки продовженню реформування державного управління, впровадженню антикорупційної реформи та імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Рейтинг демократичності управління на рівні органів місцевого самоврядування зріс з 5,25 до 4,75 балів завдяки відчутному прогресу у децентралізації влади, насамперед у сфері фіскальної децентралізації, та у формуванні об'єднаних територіальних громад відповідно до норм нещодавно прийнятого законодавства.

Як наслідок, загальна оцінка України щодо розвитку демократії становить 4,64 із 7 балів, що визначає її як країну з “перехідним урядом або гібридним режимом”. Порівняно з 2017 р. (4,61), її оцінка трохи зросла завдяки показникам “рівень демократії центрального уряду” та “рівень демократії місцевого правління”, але залишається низькою порівняно з 2016 р. (4,68) через показники “розвиток громадянського суспільства” та “свобода ЗМІ”.

У звіті Freedom House також ідеться про те, що саме громадянське суспільство відіграє найвизначнішу роль у просуванні реформ в Україні [72 – 77].

Висновки

Враховуючи все вищевказане, головними принципами державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні мають стати її ефективність та збалансованість, прозорість та врахування громадської думки і позиції громадських, благодійних, релігійних організацій, недержавних аналітичних центрів та науково-дослідних установ.

Посиленню інституційної спроможності ОГС, залученню громадськості до прийняття державних рішень та вирішення питань місцевого значення, загалом розбудові громадянського суспільства в Україні сприятиме виконання щорічних планів заходів щодо реалізації Національної стратегії, затверджених розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства в умовах зовнішніх і внутрішніх викликів має орієнтуватися на кращі практики та європейські стандарти захисту прав і свобод людини із одночасним упровадженням принципів відкритості, прозорості та підзвітності влади [78, 79].

Отже, зважаючи на існування нинішніх безпрецедентних викликів, для забезпечення єдності українського суспільства та зміцнення української державності, досягнення якісної та ефективної співпраці, рівноправних відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та ОГС необхідно:

– **активно залучати представників ОГС до участі в роботі громадських рад та інших консультативно-дорадчих органів при органах державної влади, враховувати їхні рекомендації при розробленні державно-управлінських рішень, завчасно оприлюднювати їх проекти на веб-сайтах або у ЗМІ;**

– **залучати представників професійних та профільних громадських організацій до вироблення критеріїв відбору посадових осіб до органів державної влади, до систематичного моніторингу їхньої діяльності щодо дотримання вимог чинного законодавства з метою недопущення неефективного врядування [80, 81];**

– **удосконалити підходи до впровадження і функціонування традиційних форм і процедур участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення (громадські ради, консультації з громадськістю,**

громадські слухання, громадська експертиза тощо); при плануванні/організації діалогу органів влади з ОГС важливо відштовхуватися від тієї концептуальної тези, що онлайн-демократія не може повноцінно замінити офлайн-демократію (безпосереднє спілкування);

– ратифікувати Конвенцію про сприяння транснаціональній довгостроковій волонтерській службі молоді, що має здійснити Верховна Рада України за поданням одного із суб'єктів законодавчої ініціативи. Приєднання України до Конвенції сприятиме повномасштабній інтеграції вітчизняного волонтерського руху в європейський волонтерський простір [82, 83];

– посилити інформаційний супровід усіх резонансних державно-управлінських рішень, оперативного й своєчасного пояснення мотивів для прийняття таких рішень з метою попередження поширення та радикалізації громадських протестних настроїв на загальному тлі розчарування пересічних громадян повільними темпами проведення реформ, політиканством та масштабною корупцією, посиленням асиметричності відносин між правлячим класом та українським суспільством, незаконним збагаченням одних та зuboжінням інших [84, 85];

– Міністерству інформаційної політики України спільно з Національною академією державного управління при Президентові України організувати інформаційно-просвітницькі заходи та лекційні курси, спрямовані на підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з проблематики громадянського суспільства, реалізації державної політики сприяння його розвитку в Україні [86, 87];

– розширити участь населення у самоврядних організаціях, не перешкоджати механізмам місцевої демократії у формуванні дієздатних територіальних громад;

– **посилити увагу до інформування можливостей та переваг використання інструментів електронної участі громадян в управлінні державою, суспільним розвитком та у вирішенні питань місцевого значення.** Це передбачає виконання таких завдань: упровадження інструментарію електронної участі на веб-сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування влади; своєчасне реагування за їх допомогою на пропозиції та звернення громадськості; створення відповідної нормативно-правової та інституційної бази, яка б забезпечувала сприятливі умови для розвитку електронної участі; упровадження сервісно орієнтованих підходів у державному управлінні; розширення доступу громадян до інформаційно-комунікаційних технологій та підвищення рівня їхньої комп'ютерної грамотності [88, 89];

– посилити увагу до висвітлення кращих практик державно-громадської взаємодії за різними напрямками;

– запровадити систему безперервної громадянської освіти із залученням до цього процесу ОГС як засобу поширення демократії участі, розбудови громадянського суспільства, об'єднаного та консолідованого навколо європейського цивілізаційного вибору України [90, 91].

Список використаної літератури

1. State of democracy, human rights and the rule of law in Europe (2015) : Report by the Secretary General of the Council of Europe. 87 p. URL : <https://edoc.coe.int/en/an-overview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html>.

2. Ibid.

3. State of democracy, human rights and the rule of law in Europe (2016) : Report by the Secretary General of the Council of Europe. 104 p. URL : <https://edoc.coe.int/en/an-overview/6926-pdf-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law.html>.

4. Участь громадськості в процесі прийняття рішень: огляд стандартів та практик у країнах-членах Ради Європи (для Європейської комісії з питань демократії та державного управління (ЄКДДУ) з метою підготовки рекомендацій щодо участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень) / кол. авт. : Івана Розензвегова, Ваня Скоріч, Ганна Асіповіч ; кер. авт. кол. Катеріна Хаджіміцева ; пер. на укр. мову: Європейський центр некомерційного права (ECNL) за фін. підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Страсбург : Європейський центр некомерційного права, 2016. 57 с. URL : http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf.

5. Спільна декларація Саміту “Східного партнерства” від 24.11.2017 р. / Міністерство закордонних справ України. URL : <https://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/61413-spilyna-deklaracija-samitu-skhidnogo-partnerstva>.

6. Спільна декларація 6-го засідання Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС (12 квітня 2018 р., м. Брюссель) // Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС. URL : <http://eu-ua-csp.org.ua/csp-docs/157-6th-CSP-meeting-materials/>.

7. State of democracy, human rights and the rule of law in Europe (2018). Report by the Secretary General of the Council of Europe. 108 p. URL : <https://edoc.coe.int/en/an-overview/7584-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-5th-report-role-of-institutions-threats-to-institutions.html>.

8. Канавець М. В. Роль громадськості у просуванні реформи державного управління // Право та державне управління. 2017. № 1 (26). С. 170—177. URL : http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/1_2017/29.pdf.

9. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / [Яблонський В. М., Балакірева О. М., Бондар Т. В. та ін.] ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. К. : НІСД, 2017. С. 6—29. URL : http://ru.niss.gov.ua/content/articles/files/AD_GromSuspilstvo_pp1-56_press-25fe8.pdf.

10. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бельська [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського. К. : НІСД, 2016. 72 с. URL : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/gromadyanske_suspilstvo-3eeda.pdf.

11. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.

12. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.

13. Кількість юридичних осіб за організаційними формами / Державна служба статистики України. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2018/ks_opfg/ks_opfg_0118.htm.

14. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.

15. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.

16. Кількість юридичних осіб за організаційними формами...

17. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016 – 2020. К. : Баїте, 2016. 280 с. URL : <https://www.osce.org/uk/ukraine/303331?download=true>.

18. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 44—53.
19. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
20. Існуючі механізми співпраці... 280 с.
21. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 44—53.
22. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
23. Існуючі механізми співпраці... 280 с.
24. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 44—53.
25. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
26. Існуючі механізми співпраці... 280 с.
27. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 44—53.
28. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
29. Існуючі механізми співпраці... 280 с.
30. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 44—53.
31. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
32. Існуючі механізми співпраці... 280 с.
33. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 44—53.
34. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
35. Існуючі механізми співпраці... 280 с.
36. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 44—53.
37. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
38. Дослідження “Стан корупції в Україні”. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015 / Київський міжнародний інститут соціології. URL : [http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption in Ukraine 2015 UKR.pdf](http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf).
39. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
40. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
41. Опитування “Центр досліджень IRI: суспільно-політичні настрої українців” (19 – 30 листопада, 2015) / Соціологічна група “Рейтинг”. URL : http://ratinggroup.ua/research/ukraine/centr_issledovaniyu_iri_obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_ukraincev.html.
42. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
43. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
44. Дослідження “Як змінюється суспільство Нової України?” // Фонд “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва. URL : <https://dif.org.ua/article/yak-zminyuetsya-suspilstvo-novoi-ukraini>, <https://dif.org.ua/article/suspilstvo-zminilosya-protebezposeredno-gotvnisht-gromadyan-do-zmini-povedinki-e-menshoyu-nizh-tse-zdaetsya-alelyudi-dumayut-pro-suspilstvo-krashche-nizh-pro-sebe-irina-bekeshkina>.
45. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
46. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
47. Балакірева О. М., Дмитрук Д. А. Динаміка інституційної довіри та електоральна активність // Український соціум. 2015. № 4(55). С. 128—142. URL : <http://www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/US-4-2015/128-142.pdf>.
48. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
49. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
50. Дослідження “2015-й: політичні підсумки і прогнози” / Фонд “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва”. URL : <https://dif.org.ua/article/2015-y-politichni-pidsumki-dumka-naselennya>, <https://dif.org.ua/article/2015-y-politichni-pidsumki-i-prognozi>.

51. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
52. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
53. Дослідження “2015-й: політичні підсумки і прогнози”...
54. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
55. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
56. Відкрита заява громадянського суспільства стосовно законопроекту “Про державну службу” № 2490 / Коаліція громадських організацій та експертів України “Реанімаційний Пакет Реформ”. URL : <http://rpr.org.ua/news/vidkryta-zayava-hromadyanskoho-suspilstva-stosovno-zakonoproektu-pro-derzhavnu-sluzhbu-2490/>.
57. Дотиснули. Рада прийняла новий закон про держслужбу // Проект “Новое время”. 2015. 10 груд. URL : <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/dotisnuli-rada-prijnjala-novij-zakon-pro-derzhsluzhbu-85071.html>.
58. Рада ухвалила новий закон про державну службу // Громадське телебачення. 2015. 10 груд. URL : <https://hromadske.ua/posts/rada-ukhvalyla-novyi-zakon-pro-derzhavnu-sluzhbu>.
59. Zhuk A. Ukraine gets new civil service from parliament // Kyiv Post : Ukraine’s English-language newspaper. 2015. December 10. URL : <https://www.kyivpost.com/article/content/reform-watch/ukraine-gets-new-civil-service-from-parliament-403914.html>.
60. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
61. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
62. Freedom House підвищив “рейтинг демократії” в Україні // Українська служба Британської телерадіомовної корпорації. URL : http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/08/160801_freedom_house_rating_sa.
63. Nations in Transit 2016 // Freedom House. URL : <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/ukraine>.
64. Nations in Transit 2017 // Freedom House. URL : <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/ukraine>.
65. Nations in Transit 2018 // Freedom House. URL : <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>.
66. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
67. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
68. Freedom House підвищив “рейтинг демократії” в Україні...
69. Nations in Transit 2016...
70. Nations in Transit 2017...
71. Nations in Transit 2018...
72. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... С. 6—29.
73. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
74. Freedom House підвищив “рейтинг демократії” в Україні...
75. Nations in Transit 2016...
76. Nations in Transit 2017...
77. Nations in Transit 2018...
78. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... 56 с.
79. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
80. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... 56 с.
81. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
82. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... 56 с.

83. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
84. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... 56 с.
85. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
86. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... 56 с.
87. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
88. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... 56 с.
89. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.
90. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні... 56 с.
91. Розвиток громадянського суспільства України... 72 с.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2018

Схвалена до друку редколегією 25.06.2018

M. Kanavets

**CURRENT STATE AND PROSPECTS
OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE
AND THE INTERACTION OF STATE AUTHORITIES WITH PUBLIC**

The article analyzes the current state of development of civil society, the peculiarities of the amendments to the legislation of Ukraine in this sphere in the context of European integration and world tendencies, suggests ways to further improvement of the institutions of civil society on the way of Ukraine to the European community. The essence of communicative interaction between public authorities and the public is revealed. The role of information and communication technologies in the development of communication with the public is justified. Taking into account the priorities of the Association Agreement between Ukraine and the EU, conclusions are prepared and recommendations were given regarding the tasks for state authorities quickly learn and apply new communication methods and tools. Prospects for improving legislative and normative-legal acts on issues of interaction with the public and on the development of civil society have been determined.

Key words: public administration reform, state information policy, interaction with the public, civil society, European integration.