

Л.М. Усаченко,
здобувач НАДУ

ОСНОВНІ АСПЕКТИ, ФОРМИ ТА НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Розглянуто питання співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями як необхідна умова демократизації Українського суспільства та зміцнення демократичних засад системи державного управління; проаналізовано останні зміни в національному нормативно-правовому забезпеченні взаємодії держави із суспільством; визначено основні аспекти, форми та напрями взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями України.

Ключові слова: неурядові організації, органи державної влади, громадянське суспільство.

Створення і забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства є одним з головних завдань процесу демократизації Українського суспільства.

Співпраця державних органів з неурядовими організаціями є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни в цілому. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між органами державної влади та "третім сектором" виступає також запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам.

Як інститути громадянського суспільства, громадські, благодійні організації, творчі спілки, інші установи та непідприємницькі товариства представляють інтереси різних корпоративних груп та покликані забезпечувати взаємозв'язок органів публічної влади і суспільства, організувати публічний діалог з приводу ключових питань розвитку держави та суспільства, сприяти самоорганізації різних аспектів громадського життя та самостійно вирішувати значний спектр соціально важливих для суспільства проблем.

У контексті вищезазначеного дана проблема набуває особливої актуальності як для теорії, так і для практики державного управління.

Питання про роль та місце співпраці влади з неурядовими організаціями піднімають такі українські дослідники, як В. Кампо, А. Колодій, С. Конончук, В. Рубцов, А. Ткачук та ін.

Наукові підходи щодо місця та ролі співпраці влади з неурядовими організаціями знайшли відображення в публікаціях Гонюкової, М. Логунової, М. Пірен, В. Рубцова, В. Тертички, А. Ткачука та ін.

Окремі аспекти співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями розглядаються у працях науковців та практиків: О. Бойко-Бойчук, В. Вакуленко, В. Кравченко, В. Куценко, Я. Остафійчук, Н. Сич, О. Скрипнюк, В. Удовиченко, Є. Фішко, В. Цвих та ін.

Проблеми демократизації управління, співпраці органів влади з неурядовими об'єднаннями досить детально розглядається в монографії В. Цветкова та В. Горбатенка “Демократія – Управління – Бюрократія” [10]. Окремі розділи монографії присвячені таким аспектам проблеми державного управління, як стратегічні орієнтири взаємодії держави і громадянського суспільства, взаємозв'язок демократії і державного управління, демократизація апарату державного управління у процесі модернізації українського суспільства тощо. Автори наголошують на тому, що “визначальним чинником демократизму сучасної держави є встановлення рівноваги в суспільстві та гармонійних відносин між державою і громадянами” [10, с. 285].

У 2006 р. вийшла у світ праця під назвою “Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики” [4]. Її автори досить ґрунтовно розглядають методи та форми участі громадян у здійсненні державної політики, пропонують конкретні шляхи їх реалізації, але, на нашу думку, більш детального розгляду та визначення потребує роль громадськості в

цьому процесі та визначення найбільш успішних і результативних форм цієї участі як в Україні, так і для України.

Заслуговує на увагу робота О. Бабкіної “Україна: демократура чи демократія?” [5], в якій проаналізовано процеси демократизації українського суспільства з точки зору їх ефективності та результатів здійснення.

У результаті аналізу наукових праць з даної проблематики можна зробити висновок, що питання взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями не залишається поза увагою українських науковців. Водночас, на нашу думку, слід більш детально визначити роль самої громадськості у здійсненні демократичних перетворень у державі та основних умов ефективної співпраці органів державної влади з населенням.

Тому, метою даної статті є з’ясування та чітке визначення місця і ролі громадськості у процесах демократизації суспільства, основних умов ефективної співпраці органів державної влади з населенням, а також форм та напрямів цієї взаємодії.

Різноманітні громадські організації досить часто називають “третім сектором”. А сам “третій сектор” – громадянським суспільством у вузькому розумінні [8, с. 13]. Його складають чисельні об’єднання і асоціації окремих громадян та юридичних осіб, для яких отримання прибутку не є основною метою. Цей сектор включає в себе громадські організації та рухи, профспілки, політичні партії, недержавні заклади освіти та охорони здоров’я, благодійні організації, професійні асоціації, незалежні засоби масової інформації та інші форми об’єднань громадян.

Попри різноманітність, громадські (неурядові) організації мають загальні риси та ознаки, що дозволяють розглядати їх як елементи громадянського суспільства. А саме:

- наявність організованої та визначеної структури;
- відокремленість даних організацій від держави, їх приватний та незалежний характер;
- відсутність спрямованості на прибутковий характер діяльності;

- самоуправлінський характер організації;
- необов'язковість участі у даного роду організаціях (вони слугують самовираженню громадян, реалізації їх ідей);
- їх створення, як правило, для забезпечення соціальних потреб певних суспільних груп.

Взаємодія влади з громадськими організаціями є важливим аспектом та напрямом діяльності органів державної влади. Будь-яка ефективна співпраця та партнерство має на меті створення відкритих відносин, що будуються на взаємній довірі та виражають добру волю учасників даного процесу на взаємодію. Якщо немає спільної мети для співпраці та спільного прагнення й зацікавленості, то будь-які контакти між органами державної влади з громадськими організаціями не перетворюються на дійсно співпрацю і мають разовий характер.

Співпраця державних органів з неурядовими організаціями є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни в цілому. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між органами державної влади та “третім сектором” виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби суспільства, її підконтрольності суспільству, відповідність стратегічним національним інтересам.

Ще у 2005 р. Інститутом громадянського суспільства була розроблена Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства [6], де визначено основні засади, форми та принципи співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями. У концепції використовуються такі основні поняття, як: органи публічної влади – органи державної влади, органи місцевого самоврядування; організації громадянського суспільства – громадські, благодійні організації, творчі спілки, інші установи та підприємницькі товариства що представляють інтереси різних корпоративних груп та створені без мети отримання прибутку; громадянські

ініціативи – об'єднання громадян без статусу юридичної особи, громадські слухання, будинкові комітети, мирні зібрання, публічні обговорення тощо.

Концепція передбачає:

1) визначення засад, на яких мають будуватись взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства;

2) удосконалення існуючих та створення нових форм соціального партнерства, співробітництва органів публічної влади та громадянського суспільства;

3) створення ефективних засобів та методів підтримки діяльності організацій громадянського суспільства та соціально значущих проектів, які ними реалізуються;

4) створення інфраструктури взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства [6].

Заслуговують на увагу і визначені в Концепції принципи, на яких має ґрунтуватися взаємодія органів влади з громадськістю. А саме:

1. Громадська активність. Громадська активність як ініціативна та добровільна участь людей у житті суспільства та вироблені державної та місцевої політики в різних, важливих для людей сферах, є важливим складовим елементом демократичного суспільства. Органи публічної влади мають підтримувати громадську ініціативу шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації.

2. Партнерство. Взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства має будуватись на основі партнерства та рівноправності. Це дозволить зробити співпрацю ефективною та створить умови для об'єднання зусиль державного та громадського сектора з метою вирішення суспільно значущих питань.

3. Відкритість та відповідальність. Діяльність організацій громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування має бути відкритою, відповідальною та підзвітною

суспільству з питань своєї діяльності, у т.ч. з питань реалізації проектів та фінансового забезпечення цих проектів.

4. Політична незалежність. Організації громадянського суспільства при здійсненні своєї діяльності мають бути вільними та незалежними, діяти виключно в рамках закону. Підтримка громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів та фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування має здійснюватись, як правило, на конкурсній основі з дотриманням прозорих процедур та безсторонності, аби не допускати надання привілеїв чи створення обмежень політичного характеру, а також поширення політичного впливу на громадські ініціативи.

5. Запобігання корупції. При підтримці громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів та фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування необхідно створити умови та механізми, що виключають конфлікт інтересів та запобігатимуть корупції.

6. Раціональний і збалансований розвиток. Органи публічної влади, а також організації громадянського суспільства при реалізації власних чи спільних проектів та програм мають дбати про їх раціональний та збалансований розвиток відповідно до існуючих у суспільстві потреб. Така діяльність має максимально покривати потреби суспільства в різних сферах суспільного життя та не припускати надмірної концентрації проектів в одній чи декількох сферах, що веде до дублювання та неефективного використання ресурсів, коли інші залишаються поза увагою влади та організацій громадянського суспільства.

7. Комплексність. Форми реалізації громадських ініціатив через організації громадянського суспільства є взаємопов'язаною та взаємодоповнюючою системою до виконання органами публічної влади власних повноважень в інтересах суспільства в цілому та окремих, соціально вразливих груп населення зокрема. Усі форми реалізації громадських ініціатив мають розвиватись та діяти цілісно і системно. Кожна з форм є

невід'ємним елементом громадянського суспільства, що сприяє становленню та укріпленню інститутів громадянського суспільства [6].

Одним з нових та вкрай важливих нормативних документів щодо сприяння зміцненню громадянського суспільства в Україні та вдосконаленню форм співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями є Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України [7]. У Концепції зазначається, що “сприяння розвитку громадянського суспільства є однією з найважливіших умов становлення України як демократичної, правової і соціальної держави. Це насамперед передбачає налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, яка повинна базуватися на партнерстві, спільній зацікавленості в досягненні цілей, пов'язаних з процесом демократизації всіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, усебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина” [7, с. 1].

Основними завданнями Концепції є сприяння:

- удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;
- розробленню та впровадженню ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та зазначеними інститутами;
- створенню належних умов для розвитку інститутів;
- формуванню громадянської культури суспільства – виявлення активної громадянської позиції, зокрема щодо участі в процесах формування та реалізації державної політики, усвідомлення громадськістю принципів співробітництва між органами виконавчої влади та інститутами;
- розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

У даній концепції, як і в попередній, визначено основні принципи співпраці органів виконавчої влади з громадськістю. Вони, якщо здійснити

відповідний аналіз, дещо відрізняються. Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства здійснюється на основі таких принципів:

1) соціальне партнерство – налагодження конструктивної взаємодії органів виконавчої влади, зазначених інститутів і суб'єктів господарювання для вирішення питань державного управління і суспільного життя;

2) забезпечення рівних можливостей – створення органами виконавчої влади однакових умов для діяльності інститутів, пов'язаної із захистом прав і свобод людини та громадянина, наданням соціальних послуг;

3) взаємовідповідальність – усвідомлення органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства спільної відповідальності за рівень їх взаємодії;

4) відкритість та прозорість – забезпечення органами виконавчої влади доступу інститутів до інформації шляхом:

– розроблення і впровадження ефективного механізму налагодження комунікацій з громадськістю;

– надання інститутам у повному обсязі інформації про свою діяльність, за винятком тієї, що відповідно до законодавства становить державну таємницю;

– проведення роз'яснювальної роботи щодо доцільності розроблення проектів рішень та їх прийняття;

– сприяння висвітленню в засобах масової інформації проектів ефективного співробітництва органів виконавчої влади з інститутами, питань розвитку громадянського суспільства;

– участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики – залучення органами виконавчої влади інститутів як зацікавлених сторін до управління державними справами;

– невтручання – унеможливлення втручання органів виконавчої влади у діяльність НДО, за винятком випадків, установлених законом;

– визнання органами виконавчої влади різних видів діяльності інститутів громадянського суспільства – створення умов для різноманітної їх діяльності, налагодження взаємодії на професійно-профільній основі;

– підвищення ефективності процесу взаємодії – досягнення позитивних результатів у процесі взаємодії органів виконавчої влади з НДО, прийняття органами виконавчої влади рішень з урахуванням суспільних потреб та інтересів [7, с. 3-4].

До форм громадської участі в державотворчому процесі відносять: місцеві вибори, місцеві референдуми; збори громадян; місцеві ініціативи; громадські слухання; органи самоорганізації населення; асоціації та інші об'єднання громадян; дорадчі комітети. У концепції, на думку її розробників, визначено найчастіше використовувані форми взаємодії органів державної влади з недержавними організаціями.

Взаємодія органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства може набувати різних форм залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів, масштабу взаємодії (загальнодержавний, регіональний, місцевий рівень). До таких форм взаємодії, зокрема, можна віднести такі:

– участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

– здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо вирішення проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

– надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;

– утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

– співпраця органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навичкам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;

– проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

– виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування [7, с. 5].

Форми взаємодії між інституціями неурядового сектора та державними органами й установами досить різноманітні, а їх конкретні види залежать від особливостей національної правової системи та політичних традицій. Вони постійно розвиваються, у процесі чого виникають нові, більш ефективні методи та форми взаємодії. Усі форми взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства можуть бути умовно поділені на дві групи:

1. *Економічні*, під якими розуміється співпраця, в ході (або результаті) якої отримується прибуток, забезпечується економічний розвиток регіону, держави в цілому тощо.

2. *Неекономічні*, під якими розуміється співпраця, не націлена на отримання прибутку. Метою такої співпраці є вирішення неекономічних питань.

Зрозуміло, що запропонована класифікація є достатньо умовною. Співпраця органів державної влади з неурядовими організаціями в будь-якій пострадянській країні супроводжується серйозними проблемами та перешкодами. Головні з них полягають у тому, що очікування населення від

влади, оцінки якості та необхідності її діяльності достатньою мірою відрізняються. Має місце і серйозна недовіра з боку населення до діяльності органів державної влади, їх здатності реалізувати потреби населення, забезпечити умови для стабільного, економічно ефективного розвитку суспільства. Так, за даними соціологічних досліджень, у 2006 р. Президенту України цілком довіряли 5,6 % громадян, переважно довіряли – 23,9 %; Уряду – відповідно 2,1 % та 13,6 %, а Верховній Раді України – цілком довіряли лише 1,6 %, переважно – 13,6 % громадян [9, с. 64 – 66]. За таких умов механізми залучення громадськості до процесів державного управління не можуть бути ефективними, а сам процес взаємодії стабільним. Соціально-психологічні установки є реальністю консерватизму, який досить важко піддається впливу. Період освоєння нових демократичних цінностей та їх трансформування у стимулюючі мотиви до співпраці з органами державної влади займає тривалий час, в деяких випадках і десятки років. У цілому ж, у таких країнах, як Україна, він є непростим як для населення, так і для влади. Водночас слід зазначити, що такою мірою, в якій соціальні мотиви впливають на поведінку людей, поведінка людей може також відповідно впливати на їх мотиви та поведінку. Тобто, соціальні мотиви можуть змінюватися у процесі створення інституційних умов і реальних, дієвих інструментів та механізмів залучення громадян до спільної діяльності з органами державної влади, у т.ч. й у процесі їх участі у прийнятті управлінських рішень.

Активний соціальний діалог, участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні завдань, що постають перед суспільством, не тільки підвищує їх соціальну роль і значення, а й має суттєві соціально-економічні та суспільно-політичні наслідки: через нормативно-правові інструменти, економічні важелі та готовність влади до діалогу із суспільством, створюється середовище, яке сприяє процесам розвитку громадянського суспільства.

Важливим є визначення основних умов ефективної співпраці органів державної влади з населенням. Це, на нашу думку :

– соціальне та моральне налаштування і готовність учасників суспільно-державної взаємодії до розвитку і зміцнення такої співпраці;

– певна зрілість інститутів громадянського суспільства, що є необхідним як для зацікавленості органів державної влади співпрацювати з ними, так і для чіткого та точного вираження своїх інтересів, прагнень та побажань;

– наявність інституціолізованих правових та організаційних меж співпраці як для влади, так і для громадськості, а також рамок для здійснення партнерства, під яким, у даному випадку, маємо на увазі сталі форми їх взаємодії;

– певна економічна незалежність та стабільний рівень діяльності організацій громадянського суспільства, їхня спроможність бути повноцінним партнером органів державної влади.

Якісна та ефективна взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством можлива за умовою наявності трьох основних елементів:

1. Державного відомства, установи, департаменту та відділу в системі державної влади, які безпосередньо відповідають за співпрацю з неурядовими організаціями.

2. Розробленої та прийнятої державної програми сприяння розвитку взаємодії державних органів і структур з громадянським суспільством.

3. Письмових угод між органами державної влади та неурядовими організаціями щодо їхньої спільної діяльності.

Наявність усіх трьох елементів співпраці влади з НДО не є обов'язковим, але реальна практика поступово наближається до послідовної та поетапної інституціалізації вищезазначених процесів. У сучасній Україні все частіше зустрічаються всі три вищезазначені нами елементи.

На основі вищевикладеного матеріалу зробимо такі висновки та окреслимо перспективи подальших розвідок. Проведене дослідження

засвідчило, що на даному етапі розвитку Україна впевнено йде шляхом демократичних перетворень, зміцнення громадянського суспільства та форм співпраці його інститутів з органами державної влади. Це підтверджує також аналіз останніх нормативно-правових актів, прийнятих в Україні з питань розвитку взаємодії між органами державної влади та неурядовими організаціями. Велика увага в цих документах приділяється конкретним формам та принципам такої взаємодії.

Роль громадськості України в її співпраці з владою також постійно зростає. Сьогодні активна українська громадськість уже не залишається байдужою до процесів демократизації суспільства, до підвищення якості державних послуг. Форми її співпраці з органами влади характеризуються різноманітністю. Проблема ж полягає в їх ефективності. Ці питання потребують теоретичного дослідження. Зокрема, щодо ефективності тих форм співпраці, що використовуються. Це потрібно для подальшого їх удосконалення та визначення найбільш ефективних з них, які можуть бути запроваджені в Україні.

Вирішення цих проблемних питань має стати основою подальших наукових розробок у галузі науки державного управління.

Список використаних джерел:

1. Указ Президента України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 вересня 2005 р. № 1276/2005. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

2. Постанова Кабінету Міністрів України “Про додаткові заходи щодо залучення громадян до участі в управлінні державними справами” від 18 травня 2005 р. № 356. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control.

3. Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15 жовтня 2004 р. № 1378. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control.

4. *Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. – К.: НАДУ, 2006.

5. *Бабкіна О.* Україна: демократура чи демократія? // *Персонал.* – К., 2007. – № 2. – С. 19 – 24.

6. Концепція взаємодії держави і громадянського суспільства / Ін-т громадянського суспільства. – 2005. – Режим доступу: www.csi.org.ua.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства” від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control.

8. Реформа государственного управления: институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика. – Братислава: United nations development programme, 2002. – 118 с.

9. Українське суспільство 1992 – 2007. Динаміка соціальних змін / За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К.: Ін-т соціології НАН України, 2007. – 544 с.

10. *Цветков В.В., Горбатенко В.П.* Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. – 248 с.

Usachenko L.M. Main aspects, forms and directions of co-operation of Public Administration’s bodies with non-government associations.

In this article by author are considering the issues of co-operation of public administration’s bodies with non-government’s associations as a necessary condition for democratization of society and reinforcement of democratic basis in the system of public administration; conducting the analysis of current changes at the national normative-legal support of qualitative co-operation state and public; defining the main aspects, forms and directions of co-operation between public state authorities and non-government organizations.

Key words: public organizations, органи of state authority, civil society.

Усаченко Л.М. Основные аспекты, формы и направления взаимодействия органов государственной власти с неправительственными организациями.

Рассмотрены вопросы сотрудничества органов государственной власти с неправительственными организациями как необходимое условие демократизации украинского общества и укрепления демократических основ системы государственного управления; проанализированы последние изменения в национальном нормативно-правовом обеспечении взаимодействия государства с обществом; определены основные аспекты, формы и направления взаимодействия органов государственной власти с неправительственными организациями.

Ключевые слова: общественные организации, органы государственной власти, гражданское общество.