

спільстві, яке було десятиліттями позбавлене демократичних цінностей. Так само потрібен певний час для того, щоб суспільство набуло культури свободи слова, припинилися напади на журналістів, перешкоджання їх діяльності, стали незалежними засоби масової інформації від впливу олігархів.

Громадянське суспільство є ключовим у системи публічного управління, і дослідженню стану його розвитку потрібно приділяти увагу весь перехідний період, особливо в період реформ, коли закладаються основи нової моделі публічного управління.

**Список використаних джерел:**

1. Народовладдя в контексті конституційної трансформації України: Монографія / А.А. Мацюк; за науковою редакцією О.Л. Копиленка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 163 с.

2. Шаульська Г.М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. д. філос. н., професора, академіка Національної академії педагогічних наук України Т.В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.

3. Оніщенко Н. До питання про пошук балансу у співвідношенні громадянського суспільства та держави. *Право України*. 2014. № 4. С. 55–62.

4. Погорелова А.І. Розвиток культури парламентаризму в Україні: монографія. К.: Парламентське видавництво, 2012. 248 с.

5. Шаульська Г. М. Короткий огляд еволюції громадянського суспільства в Україні. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. № 1. С. 101–105. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=98223>

6. Шаульська Г.М. Законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. Київ. 2018. № 4. С. 99–104. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/issue/view/49>

7. Шаульська Г.М. Громадянське суспільство в Україні: деякі проблеми розвитку. *Visegrad Journal on Human Rights*. м. Братислава, 2018. № 3 (volume 2). С. 185–188. URL: <http://vjhr.sk/ukr/3-2018-2>

8. Bell D. *The Coming Post-Industrial Society*. N.-Y., 1973. P. 20

9. Freedom House. URL: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/ukraine>

10. Про політичні партії в Україні: Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2365-14>

11. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

12. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23.04.1991 № 987-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/987-12>

*\* Шаульська Галина Миколаївна – кандидат наук з державного управління, головний консультант науково-організаційного відділу Інституту законодавства Верховної Ради України.*

*Стаття надійшла до редакції 10 жовтня 2018 р.*

УДК 351

Андрій Шинкарьов \*

### МІЖСЕКТОРАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

*У статті розкриті теоретико-правові засади міжсекторального партнерства органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес сектору та засобів масової інформації у сучасних умовах реформування системи публічного управління в Україні.*

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, міжсекторальне партнерство, органи влади, бізнес сектор, інформація.

**Шинкарев А. Н. Межсекторальное партнерство: теоретико-правовые основы.**

*В статье раскрыты теоретико-правовые основы межсекторального партнерства органов власти, граждан и их объединений, бизнес сектора и средств массовой коммуникации в современных условиях реформирования системы публичного управления в Украине.*

**Ключевые слова:** *публичное управление и администрирование, межсекторальное партнерство, органы власти, бизнес сектор, информация.*

**Shynkarov A. M. Intersectoral partnership: theoretical and legal foundations.**

*The article reveals the theoretical and legal foundations of the intersectoral partnership of government bodies, citizens and their associations, the business sector and the media in modern conditions of reforming the public administration system in Ukraine.*

**Keywords:** *public administration and administration, intersectoral partnership, governments, business sector, information.*

*Вступ.* Посилення соціальної єдності та сприяння економічному розвитку є одними з найгостріших питань для України. Саме тому особливої ваги набуває пошук можливостей для діалогу та порозуміння між різними групами інтересів у суспільстві та розвиток різних підходів, моделей, які можуть прискорити цей процес. Налагодження партнерства – один із необхідних і актуальних на сьогодні механізмів, зокрема в системі публічного управління та адмініструванні в Україні.

Партнерство не є чимось заданим раз і назавжди, це – живий процес. Як умова діяльності, партнерство означає об'єднання зусиль заради спільно визначених цілей, тобто згоду на ефективну та дієву співпрацю. Як процес, партнерство передбачає низку спільних дій, спільний пошук шляхів розв'язання наявних проблем чи нових можливостей та їх реалізацію. У партнерстві немає другорядного. Важливим є як процес налагодження партнерства, розвитку стосунків та узвичаєння діалогу, так і спільна діяльність, що є результатом цього процесу. Партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей. Особливо це стає очевидним, коли завдання полягає у налагодженні порозуміння, наближенні сторін, створенні умов для змін [1].

Налагодження партнерства вимагає спільності, взаємної зацікавленості, внеску кожного у спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне та неповторне. Це певні мережі, але не лише просто скоординованих дій різних сторін, це насамперед спільна відповідальність. Як правило, говорять про партнерство як той спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін – як в плані участі у процесі, так і в плані користі, яку отримують сторони.

*Виклад основного матеріалу.* Сьогодні все частіше говорять про міжсекторальне партнерство – партнерство органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес сектору, ЗМІ, особливо на місцях. Як і сам термін «партнерство», міжсекторальне партнерство має різні визначення. Згідно з однією з версій, міжсекторальне партнерство – це спільна дія «трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі і задачі... В ідеальному світі метою партнерства мало б бути створення ініціативи, у рамках якої партнери співпрацювали б у досягненні спільних цілей і задач, і відтак – створювали би більше, ніж просту суму своїх зусиль. У реальному житті часто трапляється так, що партнерство – це просто ініціатива, яка існує як формальна структура, що збирає разом різні групи інтересів». Форум лідерів бізнесу імені Принца Уельського (Велика Британія), який займався розвитком стратегічного партнерства в Центральній та Східній Європі, дає таке визначення: «Міжсекторальне партнерство – це формалізовані міжсекторальні стосунки між окремими особами і групами, у яких очікування і зобов'язання узгоджуються заздалегідь, і в основі яких лежить елемент спільного здобутку (ризик). Це – стосунки, побудовані на виконанні зобов'язання чи завдання». Якщо умови цього визначення не виконуються, то, на думку його авторів, така взаємодія не є партнерством.

Дедалі частіше в Європі говорять саме про партнерство як механізм розвитку соціальної єдності та вирішення соціальних проблем, залучення груп, які раніше потерпали від вимушеної маргінальності, недостатньої уваги, а іноді – і відверто ворожого ставлення з боку решти суспільства. Метою партнерства виступає «об'єднання енергії, навичок та ресурсів ключових акторів: організацій публічного сектора, профспілок, волонтерських організацій, груп представників місцевих громад, – у розвитку та реалізації місцевих стратегій для подолання безробіття, бідності та соціального виключення. Таке партнерство має різні форми і покриває широкий спектр соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища» [2].

Відносини взаємовпливу сторін є динамічними та відкритими, зумовленими наявними ціннісними орієнтаціями, політичною культурою суспільства як цілого. Спільна робота дозволяє дійти згоди про спільні цінності та принципи, виробити спільні цілі і задачі, заходи та програми діяльності. Вона допомагає долати бар'єри між владою і людьми, ізоляцію окремих груп і більш прозоро і відповідально розподіляти ресурси задля більш ефективного вирішення проблем. Партнерство виникає, коли беруться за справу, яку самотужки вирішити неможливо. Часто один сектор – чи то влада, чи неурядові об'єднання (далі – НУО), чи бізнес – не можуть дати відповіді, які задовольнили б усіх. Відтак, міжсекторальне партнерство не просто гасло, а необхідна умова сталого розвитку. Нові можливості для діалогу між різними «зацікавленими сторонами» суспільства дозволяють розглянути різні підходи, залучити свіжі ідеї і нові людські ресурси.

Відзначимо, що забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, максимальне врахування усіх законних інтересів і створення умов для постійного зростання неможливе без партнерства між усіма секторами суспільства. Завдяки відмінностям між ними, кожен із секторів має унікальні знання, досвід і ресурси, які мають бути використані для розвитку громади. Тож, на зміну протистоянню і конкуренції секторів приходить взаємодоповнення і партнерство. Органи влади мають відповідні повноваження щодо прийняття рішень і ресурси для втілення цих рішень у життя. Організації громадянського суспільства мають досвід, активістів, тісні стосунки із людьми, які потребують вирішення нагальних проблем.

Саме це громадські організації привносять у партнерство з владою. Голос кожного члена громади має право бути почутим – і у цьому допомагають громадські організації. Ці питання обговорювалися під час наукових конференцій Інституту законодавства Верховної Ради України, які мали проблематику з реформування системи публічного управління та адміністрування в Україні [3].

Міжсекторальне партнерство – це насамперед механізм створення нових можливостей і порозуміння, руйнація стереотипів, зміна ставлення, відхід від акцентування стосунків залежності й підпорядкування, розвиток навичок спільної діяльності та об'єднання заради змін на краще. Міжсекторальне партнерство – це демократія в дії.

Люди, організації не існують в ізоляції і часто вступають у контакт і взаємодіють з іншими. Але рівень цієї взаємодії може суттєво відрізнятись. Навіть те, що сторони називають партнерством, часто не є ним. Так, можна виділити принаймні кілька рівнів взаємодії:

- «Згода на публіці» – такі стосунки добре виглядають зовні, і партнери не сперечаються відкрито і не з'ясовують стосунки на людях, однак кожен з партнерів працює ніби сам по собі;

- «Паралельні дії» – партнери працюють у рамках певної узгодженої програми, однак при цьому мають різні уявлення про те, навіщо вони працюють і чого прагнуть досягти. Їм бракує спільної мети і відчуття спільної відповідальності за процес і результат того, що вони роблять;

- «Співпраця» – партнери працюють на досягнення спільної мети і взаємно доповнюють одне одного.

Партнерство передбачає визначення умов та обсягів співпраці, цілей та завдань спільної діяльності, очікуваних результатів тощо. Можемо говорити про «різне» партнерство і з точки зору формалізації стосунків. Так, виділяють м'яке і жорстке партнерство (Таблиця 1).

Партнерські стосунки можуть відрізнятись і з точки зору часу – як короткотермінові, так і довготривалі, стратегічні. Коли мова іде про міжсекторальне партнерство, певна річ, ця

взаємодія, цей діалог мають бути сталими й орієнтованими на дотримання належного процесу як в теперішньому, так і в майбутньому.

Партнерство як і будь-яка спільна діяльність має певні ризики і залежить від низки факторів. На характер взаємодії впливають загальний контекст та специфічні умови, норми та процедури взаємодії. Чимало залежить від готовності та бажання сторін до співпраці.

Незалежність сторін у партнерстві є принциповою. Вибір на користь партнерства може зробити лише незалежна людина чи організація. Йдеться про те, що умовою партнерства є визнання незалежності саме у значенні непідпорядкованості однієї сторони іншій і водночас визнання взаємної потреби та взаємного впливу – взаємозалежності сторін.

Таблиця 1

**Сутність партнерства**

<b>"М'яке" партнерство</b>	<b>"Жорстке" партнерство</b>
Неформальне - на основі спільного інтересу	Формалізоване
Немає юридичної бази, але є відданість партнерів спільній роботі	На основі контракту
Немає визначених цілей та завдань для партнерства як такого, однак кожен партнер розуміє цілі й завдання інших, працює в рамках цього розуміння	Певні умови, рамки для визначення цілей
Гнучкі механізми звітності	Визначена система взаємної відповідальності, структури звітності
Діяльність "за потребою" в рамках спільного розуміння	Діяльність, результати і вплив можна виміряти

Необхідно вміти та вчитися працювати разом, брати участь у діяльності на рівних. Тож, робота у партнерстві – непроста справа, особливо коли йдеться про партнерство між секторами, підтримувати яке найскладніше. Чи не найважче визнати рівноправність партнерів: кожен сектор має визнати чесноти інших секторів і використовувати їх сильні сторони, а не змагатися з ними і самостверджуватися, усім своїм виглядом показуючи: «без мене ви – ніщо!». «Рівноправність» не означає однаковий вплив, або ресурси. Рівноправність є визнанням рівно важливих ролей та можливостей сторін на всіх етапах співпраці.

Партнерство передбачає командну гру. Важливо, щоб це не були «команди» окремих секторів – інакше це нагадуватиме одночасну гру кількох команд на одному футбольному полі. Партнерство має будуватися на взаємоповазі, довірі та чесності, прозорості та чіткому дотриманні етичних норм, що не дають розвиватися конфлікту інтересів.

Налагодження міжсекторальної співпраці залежить від реальної політичної ситуації, бажання та готовності сторін до співпраці. Певна річ, стереотипи заважають партнерству. Якщо влада вперто бачить у НУО виключно «опозиціонерів», НУО у владі – «корупціонерів», а у бізнесі – «буржуїв», навряд чи між ними виникне партнерство попри всі нормативні акти про залучення громадськості, прийняті на найвищому рівні.

Роздрібненість, неоднорідність і конкуренція всередині окремих секторів також не сприяє міжсекторальному партнерству. І вкотре наголосимо на необхідності гарантування незалежності сторін. Це особливо важливо з огляду на поширену в Україні практику партнерства «згори», «по команді», коли ініціатором партнерства стає влада, якій треба звітуватися про виконання настанов керівництва щодо «діалогу з громадськістю». Численні громадські ради, дорадчі комітети тощо свідчать про привабливість і простоту цього шляху. Розвитку громадських організацій надзвичайно шкодить практика прихованої політичної заангажованості та, відповідно, імідж «кишенькових» організацій.

Для НУО важливо працювати, так би мовити, «знизу – догори», на рівні громад, де люди знають один одного і довіряють. Розвиток довіри громади – робота не для громади, а з громадою.

Розвиток партнерства вимагає від усіх сторін бути відкритими до нових ідей та змін. Культура співпраці та відкритості має надзвичайно важливе значення. Партнерство є шляхом розв'язання проблем та необхідним фактором розвитку.

Сучасні тенденції та інтенсивність розвитку суспільства створюють нові передумови для налагодження комунікації між різними групами, в яких на зміну конкуренції (а то й протистояння) приходять конструктивний діалог і порозуміння. Налагодження партнерських відносин стає одним із найважливіших підходів у діяльності інституцій на шляху досягнення спільних цілей, запорукою важливих змін у громадах і суспільстві загалом.

Співпраця у межах досягнення певної мети, вирішення конкретних завдань чи тривале партнерство передбачають об'єднання й координацію зусиль, ресурсів, рівність участі кожної зі сторін та спільну відповідальність за результати діяльності.

Така взаємодія можлива як на рівні інституцій у межах одного сектору – наприклад, між організаціями громадянського суспільства (ОГС), – так і між різними секторами – громадою, органами влади й місцевого самоврядування, правоохоронними органами, бізнесом, донорськими організаціями, засобами масової комунікації тощо. Це дає можливість залучити якомога більше необхідних ресурсів, а отже – охопити широкий спектр соціальних, економічних, природоохоронних, інформаційно-комунікаційних та інших завдань, подолати умовні та реальні бар'єри й ефективно вирішувати важливі суспільні завдання.

Наприклад, співпраця органів влади та місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства є ознакою демократичного суспільства, у якому його потреби лежать в основі державної політики. У свою чергу, «третій сектор» сприяє підконтрольності держави суспільству, налагодженню публічного взаємозв'язку громади й органів влади на засадах відкритості, публічності й партнерства.

Співпраця громадського сектору з бізнесом не лише сприяє активізації та розвитку його соціальної відповідальності, а й об'єднанню зусиль навколо спільних завдань (наприклад, розвиток території – окремої ділянки, всього міста, регіону, держави в цілому). Однак партнерство між цими секторами стане можливим лише тоді, коли громадські організації будуть працювати прозоро, чітко розумітимуть, яких змін хочуть досягнути, і позиціонуватимуть себе не як «прохачі» (дайте нам грошей, бо ми хороші), а як рівнозначні партнери.

Співпраця громадських організацій і засобів масової комунікації теж повинна будуватися на засадах відкритості та прозорості. Проте основною її умовою є відсутність бізнес-складової. І громадський сектор, і ЗМІ діють у межах певної громади і задля громади, використовуючи лише різні інструменти і ставлячи перед собою різні першочергові цілі. Однак при налагодженні діалогу обидві сторони мають розуміти, що ключова точка перетину їхніх інтересів лежить не в тому, щоб одні отримали журналістський матеріал, а інші – гроші за його розміщення, а в підвищенні рівня поінформованості суспільства про можливі шляхи вирішення актуальних питань, його активізація, розвиток, а отже – підвищення загального рівня добробуту.

*Висновки.* Міжсекторальне партнерство – це новий досвід, нові можливості, нові рішення, новий погляд на давно відомі речі, формування нової культури взаємозв'язків у суспільстві. За умови налагодження конструктивної взаємодії влади, громади та бізнесу можемо говорити про соціальне партнерство в управлінні життям суспільства. В цьому контексті, управління розуміється як суто інструментальна діяльність, що наділена рядом принципів, які можуть застосовуватися як у публічній, так і приватній сферах. А це означає, що всі організації, незалежно від юридичної форми, розміру або цілей, мають більше спільного, аніж відмінного. Як зазначає К. Поллітт, широкий набір ідентичних управлінських вмінь і навичок, методів та процедур можуть бути застосовані до всіх організацій: публічних чи приватних; прибуткових чи неприбуткових [4, с. 47].

Зрозуміло, що партнерські відносини не існують у довершеному форматі – їх треба вибудовувати, враховуючи зацікавленості усіх сторін і ймовірні ризики. Однак основою цих від-

носин є визнання рівноправності та незалежності кожного з учасників. Рівноправність не означає абсолютно однаковий вплив на процеси або внесення рівнозначних ресурсів – ідеться про можливість рівнозначної участі в прийнятті рішень, «гру» в команді за спільними правилами і принципами. З одного боку, це буде вибудовувати взаємну довіру партнерів одне до одного, а з іншого – унеможлиблює конфлікт інтересів.

Важливо звернути увагу на тривалий процес формування нового публічного управління в країнах із розвиненими ринковими відносинами, що призвело до певної модифікації всієї системи управління в державах на національному та регіональному рівнях і розуміння необхідності використання всіх можливих механізмів та інструментів публічного впливу на ефективність і дієвість самої системи управління.

Так, зазначимо, що Дж. Бостон відмічає: «Вплив ідей менеджериалізму на нове публічне управління разюче очевидний у контексті широко читаної «Переосмислюючи управління» Девіда Озборна та Теда Геблера – книги, яка беззаперечно сформувала реформи публічного управління в багатьох країнах у 1990-ті роки, а не лише у США» [5, с. 22].

Відзначимо, що одним із важливих елементів налагодження якісного діалогу між партнерами є ефективна комунікація – уміння слухати та чути, обмінюватися інформацією, поширювати спільно прийняті ключові меседжі [6]. Адже якісній співпраці значною мірою заважають стереотипи, особливо між секторами «грумада – влада» і «грумада – бізнес», хоча і в медіа ставлення до громадських організацій дуже часто упереджене – їх не вважають за професіоналів, їх діяльність вважається несерйозною або й нікому не потрібною справою. Такий стереотип існує частково і внаслідок функціонування на ринку недобросовісних, безвідповідальних, «кишенькових», політично заангажованих громадських активістів і організацій, що автоматично кидає тінь і на інших представників «третього сектору». Саме тому вже на етапі напрацювання домовленостей інституціям громадянського суспільства важливо правильно донести інформацію про себе, свої цінності й цілі, а також чітко проговорити, яку підтримку вони очікують від потенційних партнерів і що самі готові робити у вирішенні певних завдань.

### **Список використаних джерел:**

1. Посібник з розвитку громад: Практичний порадник для небайдужих / Кол. авт.: Л.О. Єльчева, І.М. Ібрагімова та ін. К., 2007. 458 с.
2. Воротін В.Є. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій. К.: НАДУ, 2003. 357 с.
3. Питання правового забезпечення модернізації державного управління та місцевого самоврядування в Україні / Заг. ред. Т.В. Мотренка, В.Є. Воротіна. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. 197 с. (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. Вип. 1).
4. Pollitt C. *Managerialism and Public Services: The Anglo-American Experiences*. Oxford: Basil Blackwell, 1990. 317 p.
5. Osborne D., Plastrik P. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York: Plume, 1998. 397 p.
6. Воротін В.Є. Модернізація сфери освіти та науки як об'єкта державного управління: конкурентні переваги для України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 6. С. 153–160.

*\* Шинкарьов Андрій Миколайович – аспірант Національної академії державного управління при Президентові України.*

*Стаття надійшла до редакції 17 вересня 2018 р.*