

**СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ВЗАЄМВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ  
З ІНСТИТУЦІЯМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

*У статті аналізується зростаюча роль громадянського суспільства в Україні, що активно намагається співпрацювати з державною владою. Систематизуються принципи взаємовідносин органів державної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні, зокрема прозорості, відкритості та публічності як ціннісних пріоритетів, що відкриває шлях до легітимізації рішень, підтримки програм діяльності, мобілізації громадськості на певні дії, створює ситуацію взаємно порозуміння. Йдеться про адекватність, відповідність публічних рішень потребам та очікуванням громадськості, суспільним реаліям, чітко ідентифікованим соціальним проблемам та оптимальним шляхам їх розв'язання.*

**Ключові слова:** державне управління, система принципів, органи державної влади, інституції громадянського суспільства, взаємовідносини.

**Родченко Л. М. Система принципів взаимоотношений органов государственной власти с институтами гражданского общества в Украине.**

*В статье анализируется растущая роль гражданского общества в Украине, которое активно пытается сотрудничать с государственной властью. Систематизируются принципы взаимоотношений органов государственной власти с институтами гражданского общества в Украине, в частности, прозрачности, открытости и публичности как ценностных приоритетов, что открывает путь к легитимности решений, поддержки программ деятельности, мобилизации общественности на определенные действия, создается ситуация взаимопонимания. Речь идет об адекватности, соответствии публичных решений потребностям и ожиданиям общественности, общественным реалиям, четко идентифицированным социальным проблемам и оптимальным путям их решения.*

**Ключевые слова:** государственное управление, система принципів, органы государственной власти, институты гражданского общества, взаимоотношения.

**Rodchenko L. M. System of principles of interactions the state authority bodies with the civil society institutions in Ukraine.**

*The article analyzes the civil society growing role in Ukraine, which actively tries to cooperate with the state power. The state authority's relationship principles with the civil society institutions in Ukraine, in particular, transparency, openness and publicity as value priorities are systematized. This opens the way to legitimacy decisions, support activity programs, the public mobilization actions, a mutual understanding situation is created. It is about adequacy, the conformity of public decisions with the needs and the public expectations, public realities, clearly identified social problems and the best ways to solve them.*

**Keywords:** public administration, the principles system, public authorities, civil society institutions, relationships.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Повноцінні взаємовідносини органів державної влади з інституціями громадянського суспільства на основі партнерства необхідні для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави. Органи влади повинні визнавати, що соціального прогресу, демократичного розвитку, економічного підйому неможливо досягти без залучення та активної участі суспільства. Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме суспільна участь дає змогу домогтися більшої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до сфери державного управління. Сьогодні в Україні нагальна потреба у виробленні системи принципів ефективного партнерства держави й суспільства, оскільки органи державної влади, що співпрацюють з інституціями громадянського суспільства, підвищують результативність своєї діяльності і підсилюють її*

правомірність в очах громадян. Саме тому проблема відкритості, прозорості державної влади у взаємовідносинах з громадськими організаціями є надзвичайно актуальною.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Різними аспектами розвитку громадянського суспільства займалися як зарубіжні дослідники: М. Едвардс, Д. Госвінкель, Гельмут К. Анхейер та С. Тоєплер, Жан Л. Коен, П. С. Залеський, Н. Перлас, Г. Поллок, С. Стівен, А. Вейїс та багато інших, так і вітчизняні вчені: Є. Р. Бершеда, О. Л. Копиленко, І. М. Мищак, О.С.Власюк, В. І. Мельниченко, О. М. Руденко, В. О. Трипольський, О. В.Червякова та інші, в працях яких систематизуються принципи взаємовідносин органів державної влади з громадянським суспільством і пропонуються механізми ефективного партнерства.

*Мета статті* – проаналізувати зростаючу роль громадянського суспільства в Україні та систематизувати принципи взаємовідносин органів державної влади з інституціями громадянського суспільства.

*Виклад основного матеріалу.* Загальноновизнано, що влада є необхідною умовою існування будь-якого суспільства і розвитку політичного життя. Вона віддзеркалює об'єктивну потребу в організації, задоволенні вольових прагнень, необхідність у саморозвитку і підтриманні суспільних цінностей. Саме державна влада є сполучною ланкою політичної системи, яка визначає її природу і стабільність. Вона є відображенням волі соціальних суб'єктів, а тому здійснюється як обов'язкова, публічна, поширювана на всіх членів суспільства. Завдяки їй забезпечується порядок у суспільстві, тобто поведінка суб'єктів приводиться у відповідність із певними суспільно узгодженими нормами. Вона відображає і захищає засадничі інтереси й сукупну волю соціальних суб'єктів, служить засобом реалізації цих інтересів. У зв'язку з цим державна влада, виступаючи як ціннісна орієнтація елітарних верств суспільства, у разі її успішної реалізації гарантує суспільству прозорість, публічність своїх дій, політичних та економічних рішень. Це і є, до речі, характерними рисами та ціннісними ознаками правової держави. При цьому особливу роль відіграють представницькі інститути влади та безпосередньо парламент – Верховна Рада України. Ця особливість проявляється в тому, що народні депутати представляють інтереси громадян держави в цілому, а також окремі політичні сили, що користуються найбільшою підтримкою і довірою громадян. Крім того, парламент, серед іншого, виконує і контрольну функцію, тим самим забезпечуючи взаємодію й інших гілок влади з громадянським суспільством, однак його механізми контролю потребують удосконалення [1].

Поряд із цим складається ситуація, коли Президент та уряд отримують безліч звернень громадян, організуються «гарячі лінії» та публічні заходи. Громадяни очікують реакції на свої звернення до влади. Однак урядова машина на всіх рівнях нездатна адекватно на них реагувати. За цих умов всі намагання влади відповісти на звернення з боку громадянського суспільства є незадовільними. Громадянське суспільство наскільки активне, настільки ж і нетерпляче, оскільки не може довго чекати на виконання обіцянок. Відсутність помітного прогресу призводить до накопичення негативної соціальної енергії. Тиск із метою співробітництва переходить у тиск нищівної критики та розчарування громадян.

Ціннісними пріоритетами і водночас механізмами становлення та функціонування правової демократичної держави у взаємовідносинах із громадянами та громадськими організаціями є:

- «глибоко ешелонований» законами захист прав і свобод людини як безумовний пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя;
- конкретно-практичне розрізнення права й закону, громадянських прав та державних законів;
- взаємовідповідальність громадян і держави, зумовлена правовими законами;
- верховенство закону в усіх сферах суспільного життя й рівність усіх громадян перед ним незалежно від їхнього соціального статусу, національності, будь-яких інших ознак, неможливість відомчого диктату над законами;
- відпрацьована регламентація повноважень держави на ґрунті поділу влади за системи всебічного конституційно-правового контролю з боку інституцій громадянського суспільства;

- наявність механізму демонополізації влади, що унеможливило її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції, окремої групи людей тощо;

- додержання демократичних вимог у процесі розробки, прийняття та застосування законів із взаємним правовим закріпленням у законах принципів та механізмів демократії, притаманних громадянському суспільству [2, с. 6–7].

Водночас, як відзначає А. Одінцева, протиставлення громадянського суспільства та держави виникає за умови, коли держава монополізує ті чи інші, інколи не властиві їй, функції, а її апарат перетворюється на закриту та відірвану від суспільства корпорацію [8, с. 104–105].

Активне та зацікавлене впровадження прозорості, відкритості та публічності як головних принципів у взаємовідносинах органів державної влади з інституціями громадянського суспільства має сприяти:

1) соціальному партнерству – налагодженню конструктивної взаємодії між органами державної влади та громадськими організаціями під час вирішення соціально значимих проблем та надання ними конкретних послуг;

2) наданню рівних можливостей. Держава має сформувати таке правове поле, яке б містило гарантії для забезпечення рівних можливостей інститутам громадянського суспільства у здійсненні їх основної діяльності щодо захисту прав і свобод людини, а також у сфері надання соціальних послуг. При цьому принцип надання рівних можливостей має забезпечуватися шляхом створення прозорого механізму конкуренції;

3) невтручанням держави в діяльність інституцій громадянського суспільства, за винятком випадків, встановлених законом;

4) участі громадських організацій у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації, оскільки вони є каналами репрезентації існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни одержують інформацію і висловлюють свою думку з приводу планованих владою рішень;

5) інформаційної відкритості. Принцип інформаційної відкритості передбачає: прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої і достовірної інформації для ефективної взаємодії; визначення взаємних, прозорих та доступних каналів спілкування й інформування про ці канали зацікавлених груп громадськості; надання необхідної інформації з гарантією, за необхідності, її конфіденційності та конфіденційності інформації, отриманої на тих самих умовах від іншої сторони з метою достатньої обізнаності предмета співробітництва; популяризацію і підтримку через засоби масової інформації й у публічних виступах політики взаємного співробітництва;

6) ефективності, гнучкості. Державна політика повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Управлінські рішення мають прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації;

7) повазі, довірі, толерантності, визнанню своєрідності іншої сторони. Неурядові організації й органи влади відіграють при формуванні та здійсненні політики різні, але взаємодоповнюючі ролі. Органи влади мають поважати право громадян та їхніх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і направляти свою діяльність на її досягнення в рамках правового поля України;

8) прозорості та чесності всіх зацікавлених сторін із метою справляння впливу на проблему.

Необхідно насамперед зазначити, що принципи відкритості і прозорості впливають із конституційно проголошеного в Україні права громадян брати участь в управлінні суспільними справами (ст. 38 Конституції України) [6], права рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Саме із цих конституційних положень випливає можливість визначення принципу відкритості державної влади як її обов'язку із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення, роботи на посадах державних службовців, а також опосередковано – через вибір конкретних кандидатур у депутати

або політичні партії, які будуть представляти інтереси громадських організацій в парламенті та органах місцевого самоврядування. Своєю чергою, громадські інтереси та ініціативи реалізуються парламентарями через право законодавчої ініціативи й ухвалення актів парламенту [5], а на місцевому рівні – через ухвалення рішень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, принцип відкритості в державному управлінні можна визначити як обов'язок державної влади забезпечити можливість для громадян безпосередньо й опосередковано брати участь у державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [3, с. 79].

Що стосується принципу прозорості, то в науковій літературі поширене таке його розуміння: спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості детермінованості, змісту й сенсу цієї діяльності [7, с. 32].

До цього слід додати, що «обов'язок» та «спрямованість» органів державної влади й адміністративних процедур запроваджувати прозорість, відкритість і публічність у взаємовідносинах з інституціями громадянського суспільства мають обов'язково спиратися на відповідний рівень зацікавленості, відповідальності та культури державно-владних структур усіх рівнів.

Виклики, що постають нині перед державою, вимагають дієвого та результативного залучення інституцій громадянського суспільства до постійного діалогу з органами державної влади усіх рівнів. Це не данина суспільній чи політичній, адміністративній чи державницькій моді; це, по-перше, першооснова успішності щоденної діяльності державного апарату, спрямованої на забезпечення позитивного соціального самопочуття українців, заради яких державна машина і покликана функціонувати ефективно. По-друге, це – виклик сьогодення, оскільки держава як орган макроуправління здатна виконувати свої основні функції лише в поєднанні та взаємодії з процесами самоорганізації і самоуправління на рівні суспільства й соціальних груп. При цьому дослідники відзначають певні позитивні зміни національного законодавства. Зокрема, за словами І. М. Мищака, Закон України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 р. із подальшими змінами до нього значно розширив можливості співпраці громадських об'єднань з органами влади і місцевого самоврядування [4, с. 45–46].

Соціальне самопочуття є важливим динамічним показником та показником ефективності діяльності органів державної влади передусім тому, що, як зазначено в енциклопедичному словнику з теорії управління, позначаючи емоційно-оцінювальне ставлення індивіда до системи соціальних відносин та свого місця в цій системі, це поняття є найважливішим узагальненим показником емоційно-оцінювальної реакції громадян на соціальні зміни і своє становище в суспільстві, що трансформується. При цьому, характеризуючи суб'єктивний стан суспільства в найзагальнішому контексті, воно акцентує увагу на почуттях людини як члена суспільної системи в цілому чи конкретної соціальної групи зокрема та її задоволеності тим, що отримує від суспільства і що вона йому віддає [9, с. 466–467].

*Висновки.* Проведений аналіз засвідчив, що зростає громадянське суспільство України активно намагається співпрацювати з державною владою. Ці намагання фактично мають форму лавиноподібного тиску, організованого як через інституції громадянського суспільства, так і стихійного. У зв'язку з цим важливо, щоб державна влада була по-справжньому зацікавлена в активізації діяльності організацій громадянського суспільства. Така зацікавленість можлива лише за умови усвідомлення державним апаратом усіх рівнів того факту, що активність громадських організацій є шансом та реальною нагодою для державної влади поліпшити свій імідж серед громадян.

Застосування системи принципів взаємовідносин органів державної влади з інституціями громадянського суспільства в Україні, зокрема прозорості, відкритості та публічності як ціннісних пріоритетів, сприяє налагодженню інформаційної взаємодії та публічного діалогу. Таким чином відкривається шлях до легітимізації рішень, підтримки програм діяльності та власне й посадових осіб, мобілізації громадськості на певні дії, що створює ситуацію взаємопорозуміння. Усе це має своїм наслідком підвищення ефективності та результативності управління, оскільки воно спрямовується на досягнення адекватної діяльності, критерієм успіху якої якраз і є порозу-

міння. Йдеться про адекватність, відповідність публічних рішень потребам та очікуванням громадськості, суспільним реаліям, чітко ідентифікованим соціальним проблемам та оптимальним шляхам їх розв'язання. А така відповідність, власне, і є суспільно-ціннісним підґрунтям державної влади в цілому.

### Список використаних джерел:

1. Мищак І. М. Деякі питання удосконалення контрольної функції парламенту. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2010. № 3. С. 37–43.
2. Громадянське суспільство як вияв свободи : зб. ст. / за ред. А. Карася. Львів, 1999. 316 с.
3. Громадянське суспільство: ідеологія і реальність. К., 1997. 250 с.
4. Мищак І. М. Закон України «Про громадські об'єднання» як новий етап на шляху реалізації конституційного права громадян на свободу об'єднання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 6. С. 43–47.
5. Мищак І. М. Конституційно-правові аспекти реалізації народними депутатами України права законодавчої ініціативи. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 3(6). С. 56–61.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
7. Мельниченко В. Прозорість чи відкритість? Спроби вирішувати суперечності між народом і владою передусім і лише на виборах аж ніяк не сприятимуть розвитку повноцінного державного управління. *Віче*. 2004. № 3. С. 32–42.
8. Одинцов А. В. Грандиозное общество: взгляд экономиста. *Государство и общество*. 1992. № 8. С. 104–105.
9. Теория управления : социально-технологический подход. *Энциклопед. слов.* / под ред. В.Н. Иванова, В.И. Патрушева ; Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Муницип. мир, 2004. 672 с.

*\*Родченко Лариса Михайлівна – доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи ВНЗ «Східноєвропейський слов'янський університет».*

*Стаття надійшла до редакції 15 листопада 2018 р.*

УДК 351

Андрій Шинкарьов \*

### ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК СПІВПРАЦІ ВЛАДИ, БІЗНЕСУ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ ТА МІСЦЕВИХ РІВНЯХ

*У статті розкриті теоретичні засади інституційного розвитку співпраці влади, бізнесу та громадськості на регіональному та місцевих рівнях за сучасних умов реформування системи публічного управління в Україні. Досліджені аспекти управління суб'єктом місцевого розвитку в співпраці із громадськістю та бізнесом.*

**Ключові слова:** інституційний розвиток, регіональне управління та адміністрування, партнерство, органи влади, бізнес сектор, місцевий рівень.

**Шинкарев А. Н. Институциональное развитие сотрудничества власти, бизнеса и общественности на региональном и местном уровнях.**

*В статье раскрыты теоретические основы институционального развития сотрудничества власти, бизнеса и общественности на региональном и местном уровнях в современных условиях реформирования системы публичного управления в Украине. Исследованы аспекты управления субъектом местного развития в сотрудничестве с общественностью и бизнесом.*

**Ключевые слова:** институциональное развитие, региональное управление и администрирование, партнерство, органы власти, бизнес сектор, местный уровень