

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32886/instzak.2019.02.19>

Шаульська Галина Миколаївна,
кандидат наук з державного управління,
головний консультант науково-
організаційного відділу Інституту
законодавства Верховної Ради України
ORCID 0000-0001-7696-1017
schaulska@i.ua

ДЕЯКІ СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ

Анотація

У статті досліджено механізми взаємодії влади і громадянського суспільства на сучасному етапі розвитку України. Від ефективної взаємодії залежить якість державної політики, відсутність дієвої комунікації влади і суспільства призводить до ухвалення неефективних рішень в управлінні, розчарувань, зростання протестів у суспільстві у самих різноманітних формах. Тому аналіз практичності сучасних механізмів взаємодії потрібен протягом усього перехідного періоду від однієї моделі управління до іншої з метою їх корегування, модернізації та удосконалення.

Метою дослідження є аналіз сучасних вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства, а також з'ясування загальних негативних тенденцій, що впливають на стан та якість цієї взаємодії. Такий аналіз допомагає процесам реформ, сприяє модернізації системи публічного управління і розвитку громадянського суспільства в країні.

Наукова новизна статті полягає в сучасному переосмисленні функціональності діючих механізмів співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства, зокрема таких, як: механізм реалізації виборів; створення та діяльність консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; громадські слухання, публічні обговорення, конференції, семінари, «круглі столи»; підписання угод та договорів про співпрацю на міжрегіональному рівні; механізм фінансової підтримки проектів, програм, заходів об'єднань і організацій громадян; моніторинг громадської думки та проведення різноманітних соціологічних досліджень; просвітницький механізм формування громадянських компетентностей; механізм обміну інформацією тощо. Такий аналіз дозволяє виділити як позитивні зміни у динаміці їх розвитку і удосконалення, так і проблемні аспекти.

Висновок. Співпраця органів влади з організаціями громадянського суспільства стала більш активною: від використання експертного потенціалу ОГС для вирішення проблемних питань – до залучення їх органами влади до розробки нормативно-правових актів. На сьогодні ця співпраця набула такого рівня, щоб ставити питання підвищення її результативності. Проблемними залишаються такі аспекти взаємодії, як: недостатні відкритість та політична незалежність; узгодженість інтересів; взаємна відповідальність щодо вирішення суспільно значущих питань; низький вплив громадських консультативно-дорадчих органів на ухвалення рішень; формальний підхід органів влади до співпраці; недостатній рівень комунікативних, професійних, фахових навичок у представників обох сторін тощо. Отже, у перехідний період від застарілої моделі управління до більш ефективної необхідно приділяти увагу питанням функціональності діючих вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства з метою їх корегування та удосконалення.

Ключові слова: громадянське суспільство, державне управління, місцеве самоврядування, публічне управління, механізми публічного адміністрування.

Shaulska Halyna M.,
candidate of Science in Public Administration,
chief consultant of the scientific and
organizational department
the Legislation Institute of the
Verkhovna Rada of Ukraine
ORCID 0000-0001-7696-1017
shaulska@i.ua

SOME MODERN MECHANISMS OF THE INTERACTION OF THE POWER AND CIVIL SOCIETY IN UKRAINE: ANALYSIS OF EFFICIENCY

Abstract

In the article investigated the mechanisms of interaction between power and civil society at the present stage of development of Ukraine. The quality of state policy depends on effective interaction, the lack of effective communication between the authorities and society leads to ineffective decisions in management, disappointments, and the growth of protests in society in a variety of forms. Therefore, the analysis of the practicality of modern interaction mechanisms requires the entire transition from one management model to another in order to correct, modernize and improve them.

The purpose of the study is to analyze the current vertical and horizontal mechanisms of interaction between government and civil society, as well as to identify common negative trends that affect the state and quality of this interaction. Such analysis helps the processes of reform, promotes the modernization of the public administration system and the development of civil society in the country.

The scientific novelty of the article is the modern rethinking of the functioning of the existing mechanisms of cooperation between the authorities with civil society institutes, in particular, such as: the mechanism for the implementation of elections; creation and activity of consultative and advisory bodies at executive bodies and local self-government bodies; public hearings, public discussions, conferences, seminars, «round tables»; signing of agreements and cooperation agreements at the interregional level; mechanism of financial support of projects, programs, events of associations and organizations of citizens; monitoring of public opinion and carrying out of various sociological researches; Educational mechanism of formation of civil competencies; mechanism of information exchange etc. Such analysis allows to distinguish both positive changes in the dynamics of their development and improvement, as well as problem aspects.

Conclusions. The author concludes that the cooperation of the authorities with civil society organizations has become more active: from using the expert potential of the CSB to solve problem issues, before the authorities are involved in the development of normative legal acts. Today, this cooperation has reached such a level as to raise the issue of improving its effectiveness. The following aspects of interaction remain as problematic: openness and political independence; consistency of interests; mutual responsibility for solving socially significant issues; low impact of public advisory bodies on decision making; formal approach of the authorities to cooperation; insufficient level of communicative, professional, professional skills from representatives of both parties, etc. Consequently, in the transition from the outdated management model to the more effective one, it is necessary to pay attention to the issues of the functionality of the existing vertical and horizontal mechanisms of interaction between the authorities and civil society in order to correct and improve them.

Key words: civil society, state administration, local government, public administration, public administration mechanisms.

Постановка проблеми. Від успішної взаємодії влади і громадянського суспільства залежить якість державної політики. Саме тому владою було ініційовано і ухвалено декілька нових стратегій і концепцій, з яких і розпочався сучасний етап трансформації ді-

ючої системи урядування, зокрема: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: стратегія на 2016–2020 роки» [1], Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 «Про схвалення Стра-

тегії сталого розвитку «Україна – 2020» [2], а також розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (від 01.04.2014 р. № 333-р.) [3], «Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації» (від 18.03.2015 р. № 227-р.) [4] і «Деякі питання реформування державного управління України» (від 24 червня 2016 р. № 474-р), яким була затверджена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки [5] та інші.

У перелічених документах підкреслено необхідність активізації механізмів взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади та органами місцевого самоврядування задля забезпечення реальної участі громадян в управлінні. Досвід нашої держави за роки незалежності вже неодноразово переконав, що відсутність якісної та ефективної комунікації влади і суспільства призводить до ухвалення неефективних рішень в управлінні, розчарувань, зростання протестів у суспільстві у самих різноманітних формах. Тому аналіз практичності сучасних вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства потрібен протягом усього перехідного періоду від однієї моделі управління до іншої з метою їх корегування, модернізації та удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників, роботи яких присвячені широкому спектру зазначених проблем: Бойчук М. А., Засадко В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А., Крутій О. М., Куйбіда В. С., Лиска О. Г., Лопушинський І. П., Манжола П. Г., Масич В. В., Месюк М. П., Оніщенко Н. М., Паутова Т. А., Приходченко Л. Л., Пухкал О. Г., Руденко А. Ф., Скрипнюк О. В., Томнюк О. Є., Федорчак О., Юрченко М. М. та багато інших. Деякі аспекти проблеми висвітлювалися і нами в монографічній роботі і статтях [6–8].

Метою статті є аналіз сучасних вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства, а також з'ясування загальних негативних тенденцій, що впливають на стан та якість цієї взаємодії. Такий аналіз допомагає процесам

реформ, сприяє модернізації системи публічного управління та розвиткові громадянського суспільства в країні.

Виклад основного матеріалу. У напрацьованому комплексі механізмів взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства одне з важливих місць займають вибори. Шляхом виборів формуються як державні інституції, так і представницькі органи місцевого самоврядування. Інституційний механізм забезпечення виборчих прав громадян включає в себе: органи державної влади та місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації. Цей механізм є найбільш поширеною формою прямого народовладдя і, на відміну від інших, постійно і періодично застосовується у більшості країн світу. Активна участь інститутів громадянського суспільства у реалізації механізму напряду впливає на якість формування представницьких, законодавчих, виконавчих і судових органів влади.

Важливою передумовою його реалізації є наявність суспільної довіри до виборчого процесу. Така довіра формується завдяки виконанню наступних умов:

- утворення ефективного апарату з проведення виборів (виборчих органів), що діє на принципах відкритості й прозорості, тобто коли представники інститутів громадянського суспільства і учасники виборчого процесу мають можливість спостерігати за усіма процесами підготовки та проведення виборів;

- надання політичним конкурентам вільного і у повному обсязі доступу до електорального процесу;

- забезпечення контролю за підготовкою і проведенням виборів з боку громадян і неурядових громадських організацій;

- активна участь громадян у процесі, забезпечення безпеки і таємності голосування;
- всебічний контроль за ходом виборчих перегонів з боку незалежних спостерігачів, в т.ч. міжнародних;

- застосування системи електронного голосування для забезпечення прозорості.

Отже, такий механізм взаємодії влади і суспільства, як вибори потребує доопрацювання та удосконалення. Варто лише додати, що вибори також використовуються у різних демократичних організаціях: партіях, профспілках, добровільних асоціаціях, кооперативах, акціонерних товариствах тощо.

Характеризуючи сучасний комплекс механізмів співпраці влади з інститутами громадянського суспільства, одним із найпоширеніших можна вважати *створення та діяльність консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування*. У першу чергу, це громадські ради. Демократичність громадських рад закладена вже у механізмі їх створення, в основу якого обрано відкриту процедуру. Вони надають можливість досить продуктивно працювати інститутам громадянського суспільства і органам влади в якості комунікативної платформи.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996 [9] громадські ради визначено як колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, що утворюються з метою: «залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів... Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень» [9].

Документом передбачено, що в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);

- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- визначають порядок надання адміністративних послуг;

- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;

- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;

- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;

- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [9]. Тобто спектр питань, з яких органи влади мають проводити консультації з представниками інститутів громадянського суспільства, є досить широким. Можливо, саме це, серед усіх інших механізмів, створило для громадських рад умови для поширення.

З часу ухвалення зазначеного нормативно-правового акта в Україні сформувалася розгалужена система громадських рад при органах державної влади та органах місцевого самоврядування. І сьогодні актуальним питанням є не їх наявність, як це було ще декілька років тому, а ефективність їх діяльності, адже інколи чисельність таких рад перевищує сто представників. І хоча більшість експертів підтверджують активізацію громадських рад, разом із тим визначають і певні спільні проблеми в їх діяльності, зокрема:

- відсутність ефективного громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- несистематичний характер функціонування громадських рад, в деяких випадках – незавершений процес інституціонального забезпечення взаємодії громадськості та влади;

- низький рівень обізнаності та довіри населення до діяльності цих дорадчих структур;

- низький рівень врахування пропозицій громадських рад, оскільки вони носять рекомендаційний характер для органів влади;

– недосконалість нормативно-правової бази [8] тощо.

Для підвищення якості роботи громадських рад експерти пропонують:

– узгодити систематичність засідань;
– провести структурування громадських рад у профільні комісії (у разі великої чисельності) для більш ефективного використання професійного потенціалу представників;

– налагодити співпрацю таких комісій з галузевими структурами органів влади та місцевого самоврядування;

– розглянути можливість створення інституту громадських експертів при комісіях;

– налагодити систематичне інформування про діяльність громадської ради в ЗМІ та Інтернет мережі, аби більшість населення була поінформована про спільну діяльність громадської ради і органів влади;

– встановити горизонтальні зв'язки з громадськими радами декількох регіонів шляхом підписання меморандумів для налагодження спільної роботи у таких сферах, як освіта, медицина, культура та інші.

Досить поширеною практикою в регіонах стало створення консультативно-дорадчих та експертних органів, консультативних груп та незалежних комісій. Як правило, такі органи носять представницький характер різних груп громадськості, до їх складу входять громадські діячі, представники церков та релігійних організацій, громадські активісти, жінки, молодь, ветерани війни.

На регіональному (обласному) рівні створено і діють мережі різних консультативно-дорадчих органів, зокрема таких, як: ради підприємців, антикорупційні комісії, консультативні ради учасників АТО, громадські волонтерські комітети та інші. Сплеск такої діяльності є, безумовно, позитивним фактором, який свідчить про розвиток інститутів громадянського суспільства в країні, але існує загроза його поступового згасання. Громадськість і науковці звертають увагу на існування такої проблеми, як низький вплив громадських консультативно-дорадчих органів на ухвалення органами влади відповідних рішень. Адже пропозиції громадських консультативно-дорадчих та експертних органів, консультативних груп та незалежних комісій переважно мають рекомендаційний характер, а подальша реалізація таких про-

позицій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не завжди узгоджена.

У загальній системі механізмів взаємодії влади та громадянського суспільства важливе місце займають і *громадські слухання, публічні обговорення, конференції, семінари, «круглі столи»* тощо.

Проведення консультацій із громадськістю у формі публічних громадських обговорень для органів влади останніми роками вже стало нормою. Формат обговорень: засідання за «круглим столом»; засідання консультативно-дорадчих органів; конференції; зустрічі-дискусії; розширені засідання та наради органів виконавчої влади; семінари; форуми; засідання експертних груп тощо.

Тематика засідань – найгостріші сучасні питання: обговорення проектів нормативно-правових актів; боротьба з корупцією; децентралізація та формування об'єднання територіальних громад; тарифи на житлово-комунальні послуги; надання субсидій населенню; пенсійне забезпечення; соціальний захист учасників АТО та їх сімей; захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб з Донбасу і Криму (яких за даними Міністерства соціальної політики станом на 1 січня 2019 р. взято на облік 1 млн. 512 тис. 303 особи); адміністративні, медичні послуги; доступ до публічної інформації та багато інших.

За результатами таких публічних громадських заходів, готуються рекомендації органам виконавчої влади та місцевого самоврядування для врахування у подальшій роботі. Однак, оцінити результативність такої спільної роботи досить складно через відсутність моніторингу, який органи влади не здійснюють, низький рівень контролю і з боку громадськості. Тобто, інтерес громадськості до тієї чи іншої проблеми часто обмежується лише проведенням консультацій, а подальші дії чи бездіяльність органів влади не контролюються. Така взаємодія завершується формальним характером, а у деяких випадках органи влади вдаються до використання громадськості для легітимації своїх рішень.

Окремої уваги заслуговує і досить поширений останнім часом вертикальний механізм взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства щодо *підписання угод та договорів про співпрацю на міжрегіональному рівні*. Він виглядає привабливим

і ефективним для співпраці різних структур щодо вирішення питань допомоги ветеранам АТО, внутрішньо переміщеним особам, надання медичних послуг населенню тощо. Такі міжрегіональні договори, меморандуми, угоди укладені між громадськими організаціями і структурами виконавчої влади та місцевого самоврядування у багатьох областях. Але моніторинг їх виконання знову залишається актуальним. Публічне звітування сторін відносно такої співпраці поки що не набуло широкої практики.

Діяльність інститутів громадянського суспільства набагато ефективніша, коли вони відокремлені від держави і мають незалежне від неї фінансування. Однак, оскільки в Україні поки лише відбувається їх становлення і формування, фінансова підтримка, особливо на місцевому рівні, є, певною мірою, необхідною. Тому механізм *фінансової підтримки проектів, програм, заходів об'єднань і організацій громадян* також важливий у сучасній системі публічного управління. Реалізація такого механізму передбачена Бюджетним кодексом України (стаття 91): «...видатки місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів:

(...) а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, у тому числі на підтримку діяльності молодіжних центрів;

(...) е) надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів на виконання програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня;

(...) 6) культурно-мистецькі програми місцевого значення;

(...) 8) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту» [11] тощо.

Реалізація проектів і програм відбувається на місцевому і державному рівнях. Як приклад, виконання проекту «Малі міста – великі враження», здійснений Асоціацією міст України та Українським центром культурних досліджень за фінансової підтримки Міністерства культури України.

Державні програми, які реалізуються в Україні та за якими громадські об'єднання сьогодні отримують фінансову підтримку, це: «Фінансова підтримка громадських організацій інвалідів і ветеранів», «Здійснення заходів державної політики з питань молоді та державна підтримка молодіжних та дитячих

громадських організацій», «Фінансова підтримка громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування» тощо. Окремі положення у чинному законодавстві присвячені фінансовій підтримці громадських організацій інвалідів, ветеранів та учасників АТО: Українському товариству сліпих, Українському товариству глухих, «Союзу організацій інвалідів України», «Національній Асамблеї інвалідів України» та іншим.

Отже, механізм фінансової підтримки проектів, програм, заходів об'єднань і організацій громадян за участі центральних та місцевих органів влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства на сьогодні досить продуктивно діє.

Також одним із механізмів залучення громадськості до формування та реалізації державної політики є *моніторинг громадської думки та проведення різноманітних соціологічних досліджень*. Такий механізм задіяний для вивчення думки громадськості щодо найбільш гострих соціально-економічних проблем, рівня довіри з боку населення державним організаціям та суспільним інститутам тощо.

На місцевому рівні з'ясування громадської думки відбувається шляхом проведення зустрічей з громадськістю, виїзних особистих прийомів громадян, за допомогою «гарячих» телефонних ліній, опитувань на сайтах. На державному рівні робота проводиться науковими інститутами, всеукраїнськими соціологічними службами, фондами, такими, наприклад, як: Інститут соціології НАН України, Інститут економіки та прогнозування НАН України, Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, Центр «Соціальний моніторинг», Український інститут соціальних досліджень ім. О. Яременка, Інститут аналізу та прогнозування, Київський прес-клуб, Благодійний фонд «Інтелектуальна перспектива» та багато інших.

Результати моніторинрів оприлюднюються у ЗМІ, проводяться відкриті дискусії, як, наприклад, публічна дискусія «Моніторинг'2018: основні тенденції змін громадської думки» [12], організована Інститутом соціології НАН України та Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні.

Такий механізм співпраці органів влади, органів місцевого самоврядування неурядових громадських організацій сприяє формуванню та реалізації державної політики.

На сучасному етапі розбудови нової моделі публічного управління не можна ігнорувати той факт, що наше суспільство, яке тільки переживає процес розвитку інститутів громадянського суспільства, характеризується досить низьким рівнем знань чинного законодавства та загалом громадянською компетентністю. Тому на сьогодні актуальним є *просвітницький механізм формування громадянських компетентностей*.

Надання методичної допомоги, консультацій, проведення навчання з представниками організацій громадянського суспільства має подолати й цю перепону у налагоджені діалогу між представниками ОГС та органів влади.

Крім того, представникам влади інколи також бракує комунікативних навичок для продуктивної взаємодії з громадськістю. Надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства передбачено Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. Тому до професійних програм перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців включені питання налагодження зв'язків органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями, а також питання вивчення механізмів участі громадськості в розробленні та реалізації державної політики. Вагомим здобутком можна вважати і вже поширену практику спільного навчання представників громадськості та органів влади щодо використання різних механізмів взаємодії з вирішення нагальних проблем держави, регіону та територіальної громади.

Результативність розглянутих нами механізмів значною мірою залежить від дієвості вертикального і горизонтального механізму обміну інформацією. Недостатня прозорість діяльності призводить до низького рівня взаємної довіри та малоефективної співпраці. Для того, щоб став дієвим цей механізм, потрібна синергійна участь органів

державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації та громадських організацій. Нормативно-правова база створює для цього необхідні умови. Так, пунктом 1 статті 6 Закону України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ передбачено, що право на інформацію забезпечується: «створенням механізму реалізації права на інформацію; створенням можливостей для вільного доступу до інформаційних ресурсів; обов'язком суб'єктів владних повноважень інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; здійсненням державного і громадського контролю за додержанням законодавства про інформацію» [13] тощо.

Однак, необхідно зауважити, що державна інформаційна політика поки що не відповідає рівню європейських країн, ми приділяли вже увагу цьому питанню [7]. Досить складно відбувається формування в Україні інформаційного суспільства, забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень, створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування (модернізація органів публічної влади з оновленням інформаційних систем, комп'ютерної техніки, комп'ютерних мереж, залученням новітніх інформаційних технологій).

Доки не буде сформована комплексна, орієнтована на результат система комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації та громадськістю, увесь вироблений комплекс механізмів їх співпраці не буде повноцінно працювати.

Аналізуючи функціональність сучасних вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства, необхідно виділити деякі загальні негативні тенденції, що впливають на стан та якість такої взаємодії. Своє бачення ми вже викладали у монографічній роботі [6], але час вимагає перегляду цього питання. Досить ґрунтовні дослідження, на нашу думку, були зроблені Національним інститутом стратегічних досліджень [14], отже, серед негативних тенденцій можна виділити наступні:

– інертність ОГС, відсутність узгодженості та взаємодії між різними громадськими об'єднаннями;

– формальне функціонування багатьох громадських організацій і благодійних фондів;

– слабка організаційна, кадрова, фінансова база та відносно низький експертний рівень більшості громадських організацій;

– недосконалість нормативно-правових, законодавчих актів в частині повноважень органів місцевого самоврядування;

– недостатній рівень матеріального заохочення ОГС;

– формалізований характер і незначний ефект діяльності існуючих механізмів взаємодії влади та громадськості;

– відсутність довіри до державної влади з боку громадськості; з іншого боку – іноді скептичне ставлення державних службовців до комунікацій з громадськістю;

– активні та потужні громадські організації здебільшого зосереджуються на написанні проектів для отримання міжнародних грантів, а потім працюють над їх реалізацією і співпрацюють з владою;

– надмірна політизованість та заангажованість громадських рухів, що надає можливості маніпулювання ініціативами громадян та громадських об'єднань політичними партіями;

– самопіар деяких громадських організацій, їх лідерів та активістів на існуючих проблемах, що створює різного роду тиски на органи влади та посадових осіб для досягнення меркантильних інтересів;

– недостатня інформаційна відкритість органів державної влади, а брак інформації, який відчувають громадські організації, заважає як здійсненню громадського контролю за діями влади, так і впровадженню соціально важливих програм;

– низький рівень усвідомлення громадянами демократичних механізмів участі та самоорганізації у процесі вирішення місцевих проблем у цілому;

– низький рівень громадянської освіти представників організацій громадянського суспільства;

– неналежний рівень комунікативних, професійних, фахових навичок спілкування як з боку представників органів державної влади, так і ОГС [14].

Висновки. Підсумувати вищевикладене можна наступним: дослідження деяких сучасних вертикальних і горизонтальних меха-

нізмів співпраці органів влади з інститутами громадянського суспільства, зокрема таких, як: механізм реалізації виборів; створення та діяльність консультативно-дорадчих органів при органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; громадські слухання, публічні обговорення, конференції, семінари, «круглі столи»; підписання угод та договорів про співпрацю на міжрегіональному рівні; механізм фінансової підтримки проектів, програм, заходів об'єднань і організацій громадян; моніторинг громадської думки та проведення різноманітних соціологічних досліджень; просвітницький механізм формування громадянських компетентностей; механізм обміну інформацією, – дозволяє виділити як позитивні зміни у динаміці їх розвитку й удосконалення, так і проблемні аспекти.

Співпраця органів влади з організаціями громадянського суспільства стала більш активною: від використання експертного потенціалу ОГС для вирішення проблемних питань – до залучення їх органами влади до розробки нормативно-правових актів. На сьогодні ця співпраця набула такого рівня, щоб ставити питання підвищення її результативності. Проблемними залишаються такі аспекти взаємодії, як: недостатні відкритість та політична незалежність, узгодженість інтересів, взаємна відповідальність щодо вирішення суспільно значущих питань; низький вплив громадських консультативно-дорадчих органів на ухвалення рішень; формальний підхід органів влади до співпраці; недостатній рівень комунікативних, професійних, фахових навичок у представників обох сторін тощо. Отже, у перехідний період від застарілої моделі публічного управління та адміністрування до більш ефективної необхідно приділяти увагу питанням функціональності діючих вертикальних і горизонтальних механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства з метою їх корегування та удосконалення.

Список використаних джерел:

1. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016> (Дата звернення: 08.11.2018).

2. Про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента

України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015> (Дата звернення: 08.11.2018).

3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80> (Дата звернення: 03.12.2018).

4. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/227-2015-%D1%80> (Дата звернення: 03.12.2018).

5. Деякі питання реформування державного управління України. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> (Дата звернення: 04.12.2018).

6. Шаульська Г. М. Механізми взаємодії громадськості з органами публічної влади в Україні: монографія / за заг. ред. Т. В. Мотренка. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. 200 с.

7. Шаульська Г. М. Громадянське суспільство в умовах реформування країни. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 5. С. 162–169.

8. Шаульська Г. М. Законодавче забезпечення розвитку громадянського суспільства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 4. С. 99–104.

9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page> (Дата звернення: 03.12.2018).

10. Деякі питання реформування державного управління України. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/474-2016-%D1%80> (Дата звернення: 04.12.2018).

11. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2456-17> (Дата звернення: 04.12.2018).

12. Моніторинг 2018: основні тенденції змін громадської думки. URL: <https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki> (Дата звернення: 01.03.2019).

13. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2591-17> (Дата звернення: 05.12.2018).

14. Основні аспекти, форми та напрями взаємодії між органами державної влади та організаціями громадянського суспільства на регіональному рівні. Аналітична записка / А. Ф. Руденко. Відділ розвитку політичної системи. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko_region-0c8fe.pdf (Дата звернення: 05.12.2018).

References:

1. Prezydent Ukrainy. (2015). *Pro spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini*. No 68/2016. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/68/2016> (Last accessed: 08.11.2018) [in Ukrainian].

2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2015). *Pro skhvalennia Stratehii staloho rozvytku «Ukraina – 2020»*. No 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/5/2015> (Last accessed: 08.11.2018) [in Ukrainian].

3. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2014). *Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vldy v Ukraini*. No 333-о. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-%D1%80> (Last accessed: 03.12.2018) [in Ukrainian].

4. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia derzhavnoi sluzhby ta sluzhby v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini na period do 2017 roku ta zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo yii realizatsii*. No 227-о. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/227-2015-%D1%80> (Last accessed: 03.12.2018) [in Ukrainian].

5. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2016). *Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho*

upravlinnia Ukrainy. Stratehiiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016–2020 roky. No 474-p. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9> (Last accessed: 04.12.2018) [in Ukrainian].

6. Shaulska, H. M.; Motrenko, T. V. (Red.). (2018). *Mekhanizmy vzaiemodii hromadskosti z orhanamy publichnoi vlady v Ukraini*. Kyiv: Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].

7. Shaulska, H. M. (2018). Hromadianske suspilstvo v umovakh reformuvannia krainy. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 5, 162–169 [in Ukrainian].

8. Shaulska, H. M. (2018). Zakonodavche zabezpechennia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 4, 99–104 [in Ukrainian].

9. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010). *Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky*. No 996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF/page> (Last accessed: 03.12.2018) [in Ukrainian].

10. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2015). *Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnoho*

upravlinnia Ukrainy. Stratehiiia reformuvannia derzhavnoho upravlinnia Ukrainy na 2016–2020 roky. No 474-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/474-2016-%D1%80> (Last accessed: 04.12.2018) [in Ukrainian].

11. Verkhovna Rada of Ukraine. (2010). *Biudzhetni kodeks Ukrainy*. No 2456-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2456-17> (Last accessed: 04.12.2018) [in Ukrainian].

12. *Monitorynh 2018: osnovni tendentsii zmin hromadskoi dumky*. URL: <https://dif.org.ua/article/monitoring2018-osnovni-tendentsii-zmin-gromadskoi-dumki> (Last accessed: 01.03.2019) [in Ukrainian].

13. Verkhovna Rada of Ukraine. (1992). *Pro informatsiiu*. No 2657-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2591-17> (Last accessed: 05.12.2018) [in Ukrainian].

14. Rudenko, A. F. *Osnovni aspekty, formy ta napriamy vzaiemodii mizh orhanamy derzhavnoi vlady ta orhanizatsiiamy hromadianskoho suspilstva na rehionalnomu rivni. Analychna zapyska*. Department of political system development. National Institute for Strategic Studies. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Rudenko_region-0c8fe.pdf (Last accessed: 05.12.2018) [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 20 лютого 2019 р.