



Л. М. Усаченко\*

## ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ФОРМИ ТА МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ

Співпраця місцевих органів державної влади (МОВ) з громадськими організаціями у населених пунктах України останніми роками стала предметом детальних досліджень деяких як національних, так і міжнародних неурядових організацій. Серед таких організацій — Фонд “Європа ХХІ”, що проводив дослідження стану взаємодії неурядових об’єднань з місцевою владою майже в усіх великих містах України.

*Метою статті є аналіз сучасних форм та методів взаємодії органів державної влади з неурядовими організаціями в деяких регіонах та містах України з використанням результатів, отриманих Фондом “Європа ХХІ”. З метою отримання максимально повної картини щодо стану співпраці у регіонах України, об’єктами дослідження у статті визначено Волинську, Запорізьку, Закарпатську, Київську області та м. Комсомольськ.*

**Волинська область.** Експертна оцінка стану співпраці органів державної влади та неурядовими організаціями (НУО) у Волинській області засвідчила, що у 2005 р. Волинська обласна адміністрація ініціювала створення на обласному рівні, і це знайшло своє продовження на районному рівні області, низки громадських рад, а саме: Консультативної ради при голові облдержадміністрації, Громадської ради при голові облдержадміністрації, Ради з питань видавничої справи при управлінні з питань внутрішньої політики, зв’язків з громадськими організаціями та засобами масової інформації облдержадміністрації, Волинської Ради Церков, Обласної ради Українського козацтва, Політичної Ради Волині, Координаційної ради обласних громадських ветеранських організацій. У тому ж році було утворено одну громадську комісію — Комісію у справах увічнення пам’яті жертв війни та політичних репресій.

За даними відділу організаційної роботи, взаємодії з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування апарату облдержадміністрації на кінець 2005 р. в обласній державній адміністрації та її структурних підрозділах діяло: 7 колегій; 47 комісій; 5 комітетів; 17 рад; 12 робочих груп; 1 штаб. Усі ці об’єднання відігравали роль своєрідних каналів взаємодії та взаємовпливу між державними структурами та громадянським суспільством. Координація співпраці між владою та громадою на обласному рівні забезпечує Громадська колегія представників найактивніших громадських організацій Волині при голові облдержадміністрації, створена згідно з розпорядженням № 201 від 22 липня 2005 р. При голові обласної державної адміністрації продовжує роботу Консультативна рада (розпорядження № 88 від 15 квітня 2005 р.).

У липні 2005 р. прийнято рішення про утворення Політичної ради, що функціонує при головах облдержадміністрації та обласної ради. З метою громадського обговорення проекту Положення про політграду було розміщено на веб-сайті облдержадміністрації у жовтні 2005 р. Для залучення лідерів громадських організацій, студентських лідерів до участі в роботі колегіальних органів при органах виконавчої влади було створено обласну Раду з питань молодіжної політики при голові облдержадміністрації (розпорядження № 441 від 5 вересня 2000 р.) і Конкурсну комісію з розгляду розроблених громадськими молодіжними організаціями проектів програм щодо дітей, молоді, жінок та сім’ї (наказ начальника управління № 234-З від 14 грудня 2004 р.). Будучи з 2000 р. представництвом Волинського ресурсного центру, комісія співпрацює з Західним центром Української академії політичних наук.

У 2001 р. Асоціація захисту прав молоді Волині спільно з управлінням у справах сім’ї та молоді ОДА лобювала запровадження механізму соціального замовлення у Волинській області. Згодом цей досвід був поширений на інші регіони України.

Важливим напрямом співпраці державних структур з НУО є спільна робота над виконанням державних та регіональних проектів та програм. Так, Управлінням у справах



молоді та спорту ОДА у 2005 р. проведено конкурс проектів програм, розроблених громадськими молодіжними організаціями для їх реалізації у тому ж році. За підсумками цього конкурсу було обрано 22 проекти програм, на підтримку яких кошторисом витрат спрямовано кошти у сумі 42,8 тис. грн. Ці програми і заходи було спрямовано на утвердження здорового способу життя в молодіжному середовищі, профілактику негативних проявів в молодіжному середовищі, національно-патріотичне виховання молоді, вирішення проблем зайнятості та працевлаштування, організацію змістовного дозвілля та реалізацію творчих можливостей обдарованої молоді, в тому числі дітей та молоді з обмеженими можливостями, зміцнення інституту сім'ї, популяризацію ідей тендерного паритету, поглиблення процесу інтеграції української молоді до європейського співтовариства тощо.

Незважаючи на певні успіхи в організації взаємодії органів державної влади та НУО області, необхідно зазначити, що існують певні проблеми та прорахунки у такому співробітництві. Так, досить розповсюдженою залишається тенденція, за якої керівники виконавчої та представницької влади обласної та районної ланок помилково розуміють та допускають сутність відкритості та прозорості лише на рівні спілкування з представниками засобів масової інформації, коли мова йде, перш за все, про їхній допуск до присутності на сесіях місцевих рад, брифінгів, прес-конференцій, які проводять органи місцевого самоврядування. При цьому, аналіз проектів регламентів новообразованих місцевих рад показав, що питання присутності журналістів на сесії місцевої ради розглядається як вимушена справа, своєрідна поступка представникам ЗМІ. Причиною такого стану речей є занадто складна процедура допуску журналістів, яка за своїм механізмом відповідає допуску до закритих сесійних засідань чи до розгляду окремих закритих питань, пов'язаних з державною таємницею, або інформацією, яка може негативно вплинути на громадський спокій”.

Фондом “Європа ХХІ” у 2006 році було проведено опитування громадськості обласного центру м. Луцька щодо їх залучення до роботи громадських рад області. Загалом було опитано сто городян з розрахунку — 50 % жінок, 50 % чоловіків різних вікових категорій (третина респондентів молодого віку, третина — тих, кому за тридцять, та третина опитаних похилого віку). Респондентам було запропоновано відповісти на такі три запитання із відповідними варіантами відповіді на них:

I. Що Ви знаєте про роботу громадських рад в Луцьку та Волинській області? (варіанти відповідей:

- а) знаю, що громадські ради є й успішно працюють;
- б) знаю, що громадські ради є, але що вони роблять не знаю;
- в) нічого не чув(ла) про громадські ради).

40 % респондентів відповіли, що вони нічого не чули про громадські ради; 38 % опитаних заявили, що вони знають про діяльність громадських рад, але не обізнані з їх діяльністю; 22 % лучан відповіли, що вони чули й знають про роботу громадських рад.

II. Що Ви знаєте про роботу громадських комітетів в Луцьку та Волинській області? (варіанти відповідей:

- а) знаю, що громадські комітети є й успішно працюють;
- б) знаю, що громадські комітети є, але що вони роблять не знаю;
- в) нічого не чув(ла) про громадські комітети).

На це запитання 44 % опитаних лучан відповіли, що вони нічого не чули про громадські комітети; 42 % чули про них, але не обізнані з їхньою діяльністю. Лише 14 % респондентів заявили, що чули і знають про успішність роботи громадських комітетів. Розподіл відповідей за запропонованими варіантами відповідей показує, що про роботу громадських рад, по суті, не знають 78 % опитаних, а 86 % респондентів не обізнані з діяльністю громадських комітетів.

III. Чи вважаєте Ви, що місцева влада робить все, аби залучити громади до обговорення та вирішення важливих життєвих проблем? (варіанти відповідей: “Так”, “Ні”, “Цього не хоче влада”, “Цього не хочуть самі люди”).

Результати відповідей на це запитання є ще більш красномовними, оскільки 50 % респондентів висловили негативну відповідь; 32 % відповіли, що “Цього не хоче влада”, а 16 % опитаних переконані, що “Цього не хочуть самі люди”. Якщо припустити, що ті, хто відповів “Так” та “Цього не хочуть самі люди” думають однаково, то разом вони складають 18 %, проти решти 82 % респондентів, що запропонували такі варіанти відповідей: “Ні”, “Цього не хоче влада”. На думку автора, перших респондентів умовно



можна назвати “оптимістами”, і вони, на жаль, явно поступаються “песимістам”. При порівнянні відповідей з’ясується, що 8 % “оптимістів” (від загальної кількості усіх респондентів) нічого не чули про діяльність громадських рад, тоді як 6 % знають про громадські ради та їхню діяльність. Крім цього, 8 % “оптимістів” нічого не чули про громадські комітети.

На думку автора, результати опитування свідчать про те, що, будучи переконаними у тому, що організація та діяльність громадського руху є справою пересічних громадян, а не влади, ці респонденти, однак, не мають реального предметного уявлення про роль та сутність громадської ради чи громадського комітету. Тим самим, можна зробити загальний висновок про те, що тема громадського руху є маловідомою серед пересічних громадян, передусім внаслідок відсутності такого явища у громадському житті пересічних громадян.

Цікавими, у зв’язку з цим, є результати опитування серед журналістів трьох провідних газет Волинської області: “Волинь”, “Волинська газета”, “Луцький замок”. Загалом було опитано п’ятнадцять журналістів — по п’ять від кожного видання. Вибір цих газет зумовлений тим, що вони як найвідоміші загально-обласні видання найбільшою мірою впливають на світогляд волинян. Причому, перше місце за популярністю у читачів посідає “Волинь”, друге — “Волинська газета”, третє — “Луцький замок”, хоча вона є міським виданням. Порівняно з іншими друкованими засобами, ці видання, будучи найбільш професійними, уникають скандальної хроніки та значну частку матеріалів присвячують актуальним питанням соціального, культурного, економічного, політичного життя області.

На запитання “Наскільки ефективною є робота громадських комітетів?” 10 % журналістів цих видань відповіли, що саме завдяки їм вдається вирішувати усі важливі питання; 40 % респондентів відповіли, що робота громадських комітетів є незначною; 10 % опитаних вважають роботу громадських комітетів неефективною. 40 % визнали, що вони нічого про них не знають і це при тому, що протягом року вони побували на брифінгах та прес-конференціях в середньому 24,5 рази та відвідували заходи, організовані Волинською ОДА, Волинською обласною радою, Луцькою міською радою, виконком Луцької міської ради, районними державними адміністраціями, районними радами.

У порівнянні з іншими відповідями складається враження, що ці журналісти або не отримували вагомій позитивної інформації, або отримана ними інформація була настільки незначною, що не справила позитивного враження. На нашу думку, причиною відсутності у журналістів позитивного уявлення про роботу громадських комітетів є недостатність, а то й абсолютна відсутність інформації щодо їхньої діяльності, незважаючи на інформацію у довідці ОДА про те, що впродовж року в області відбулося 25 громадських слухань, ініціаторами яких були громадські комітети. Проте на запитання про кількість громадських комітетів в області відповіді не надійшло.

На запитання щодо ефективності роботи громадських рад були отримані такі відповіді: 10 % схвально відгукнулись про роботу громадських рад і громадських комітетів; 20 % респондентів зазначили, що така робота є незначною; 10 % опитаних визнали її неефективною; а 60% відповіли, що не обізнані з роботою цих громадських об’єднань.

**Дніпропетровська область.** Станом на 1 серпня 2003 р. управління Міністерства юстиції в Дніпропетровській області було зареєстровано 517 громадських організацій та 205 благодійних фондів, з них 23 % — спортивні, 20 % — молодіжні, 10 % — освітні, по 8 % — підприємницькі і національно-культурні, по 7% — правозахисні організації та об’єднання інвалідів, по 6 % — жіночі та екологічні, 5 % — військовослужбовців.

Як показав проведений аналіз, незважаючи на велику кількість ГО на обласному рівні їхній вплив на суспільне життя регіону залишається, на жаль, дуже слабким. Численні спроби лідерів окремих НУО створити єдиний фронт і в такий спосіб підвищити ефективність своєї діяльності результатів поки що не принесли позитивних результатів. Саме тому, на думку автора, необхідно зазначити, що за рівнем розвитку третього сектора Дніпропетровщина значно поступається іншим областям (Донеччині, Одещині, Львівщині тощо), де існують дієві об’єднання громадських організацій і реалізуються вагомими проектами міжнародних фондів та здійснюються інноваційні проекти разом з владою та бізнесом.

**Закарпатська область.** У Закарпатті на початок 2003 р. було зареєстровано 387 громадських організацій, зокрема 71 молодіжна організація, 70 організацій професійного спрямування, по 48 об’єднань національних меншин та спортивних організацій, 22 освітні та культурно-виховні і 19 жіночих організацій тощо.



Як показав аналіз, громадські організації Закарпаття орієнтовані більше на Захід. Саме тому і громадська активність населення є досить високою. У регіоні нині активно розвиваються організації, пов'язані як з транскордонним співробітництвом, так і з розвитком Карпатського регіону та науковим співробітництвом з міжнародними організаціями.

Однак, аналіз соціальної активності населення регіону свідчить про його соціальну пасивність, що обумовлюється, на думку автора, декількома причинами. По-перше, впродовж багатьох століть Закарпаття не знало власної державності, належачи до складу Австро-Угорщини, Чехословаччини, Радянського Союзу. Це привчило населення до соціальної пасивності та до підкорення владі, а відтак у його ментальності укоринився стереотип пасивності заради власного спокою. По-друге, Закарпаття — економічно досить залежний регіон, оскільки не має ні промислових підприємств-гігантів, ні самостійної економічної бази. Це також зумовлює низький рівень соціальної активності населення. По-третє, місцеве населення, традиційно шукаючи заробітку за кордоном, не переймається проблемами поліпшення умов життя і, тим самим, удосконаленням взаємодії з органами державної влади. По-четверте, судячи із соціологічних досліджень, якщо закарпатці і висловлюють якісь симпатії до певних політичних сил, то це скоріше підтримка і схвалення, однак не активне лобювання своїх інтересів у діалозі з владою.

Участь закарпатців у громадських організаціях і політичних партіях є відносно невисокою, оскільки якщо в промислових регіонах України важливу роль відіграють профспілки, то в Закарпатті профспілки є формальною структурою, бюрократичною надбудовою, а не справді дієвою організацією. Про діяльність профспілок у Закарпатті можуть розповісти хіба що профспілкові звіти. Тим не менше, у цьому регіоні існує регіональна угода між обласною адміністрацією, регіональним відділенням Українського союзу промисловців і підприємців та обласною радою профспілок.

При цьому профспілки намагаються відігравати недругорядну роль у реалізації цієї угоди. Так, наприклад, минулого року, як і передбачалося регіональною угодою, було посилено контроль за дотриманням трудового законодавства, у зв'язку із чим було вивчено стан справ на 506 підприємствах та організаціях, оформлено 275 позовних заяв до суду з приводу незаконних звільнень з роботи і невиклати заробітної плати. Також було посилено контроль з боку профспілок за станом охорони праці, зокрема обстежено 98 підприємств різних галузей, на яких виявлено понад 1 000 порушень. Завдяки роботі обласного відділення Фонду соцстрахування з тимчасової втрати працездатності на соціальні виплати було спрямовано 35 млн. 59 тис. грн., четверта частина яких пішла на оздоровчі заходи. 6 440 закарпатців поправили своє здоров'я у місцевих санаторіях.

Тим не менше, на думку автора, необхідно зазначити, що в трикутнику “влада — бізнес — громадські організації” не йдеться про рівноправні відносини, оскільки внаслідок особливостей сучасної вітчизняної політичної системи у цих відносинах домінує влада. Вона диктує умови бізнесу, а громадські організації виступають пасивним “пристібним” ремешем до влади і бізнесу. Влада намагається активно використовувати громадські організації саме під час виборчих кампаній, коли необхідно організувати населення і залучити голоси на свою підтримку. Це ж стосується і бізнесу, котрий активно впливає на політику. У міжвиборчі ж періоди ефективність взаємодії влади, бізнесу і громадських організацій різко знижується. Це автор пояснює тим фактом, що загалом влада має не внутрішню потребу в тій співпраці із суспільством через громадські організації, а споживацьку потребу щодо забезпечення піарівських ходів для підтримки власного іміджу.

**Запорізька область.** Станом на 1 січня 2003 р. в області було зареєстровано понад тисячу громадських організацій, але тільки 400 з них регулярно звітують про свою діяльність. Діють 300 громадських організацій обласного значення.

У порівнянні з іншими регіонами, стан третього сектора області виглядає не найкращим чином. Найбільш помітною є діяльність молодіжних, зокрема студентських організацій та частини політичних молодіжних об'єднань. Частина цих організацій, перебуваючи у складі Запорізького комітету молодіжних організацій, має доступ до бюджетного фінансування. Решта ж намагається проводити незалежну від партій та влади діяльність (що не виключає спільних проектів). Саме тому джерелами їх фінансування є, як правило, міжнародні гуманітарні організації. Найбільш показовими прикладами є Комітет виборців України та Ліга інтелектуального розвитку молоді. У Запорізькому регіоні функціонують Ресурсний центр для громадських організацій, який останнім часом значно



знизив свою активність, та Ресурсний центр для працівників соціальної сфери, створений на базі Запорізького державного університету та орієнтований переважно на його потреби, діючи в рамках проекту “Соціальна освіта в Україні” Дитячого християнського фонду.

**Київська область.** Нині на території області діє близько 1 435 громадських організацій різного спрямування. Серед понад 200 організацій обласного рівня налічується 57 благодійних організацій (фондів тощо), 54 оздоровчих та фізкультурно-спортивних об’єднання, 33 молодіжні громадські організації, 26 громадських організацій професійної спрямованості, 13 жіночих об’єднань, 10 об’єднань національних і дружніх зв’язків, 10 освітніх, культурно-виховних об’єднань, 7 профспілкових організацій, 5 об’єднань (товариств) екологічної спрямованості, 5 науково-технічних товариств.

Серед найбільш впливових НУО області за ознакою їх спроможності до захисту інтересів свого членів слід насамперед виділити організації соціально-політичного спрямування, а саме: обласні осередки Комітету виборців України, Української спілки промисловців та підприємців, Федерації профспілок України, Товариства Червоного Хреста, Українського товариства глухих. В області існує більше 2 000 органів самоорганізації населення. У регіоні є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети у районах і містах, сільські та селищні комітети.

Основним напрямом діяльності більшості органів самоорганізації населення області є вирішення побутових проблем громадян. Однак, органи самоорганізації населення, як і інші НУО, справляють достатньо слабкий вплив на розв’язання навіть локальних проблем громад.

Відносно впливовішими є ОСОН у містах області порівняно із сільською місцевістю. Прикметною рисою діяльності ОСОН є досить високий рівень їх за політизованості, тобто надмірне прагнення окремих політичних сил використовувати їх у своїх інтересах. Головними причиною відсутності впливовості ОСОН є недосконалість вітчизняного законодавства та низький рівень соціальної й громадянської активності населення. На нашу думку, за рівнем розвитку третього сектора загалом та органів самоорганізації населення Київщини є достатньо типовим регіоном України.

**Місто Комсомольськ** є одним із лідерів організації дієвої взаємодії місцевих органів влади з громадськими об’єднаннями. Це місто було і першим з міст України, де було розроблено та прийнято власний статут. У місті успішно функціонують декілька громадських рад.

Ефективною є й робота міської влади щодо створення громадських комітетів. Так, рішенням 26 сесії міської ради створено єдиний громадський комітет з питань діяльності житлово-комунальних підприємств міста, що об’єднав існуючі комітети з теплоенергетики та водопостачання. Метою діяльності даного комітету є вирішення питань фінансово-економічної діяльності, тарифної політики, розробки стратегії розвитку та контроль громади за діяльністю підприємств, які надають послуги споживачам міста Комсомольська.

За результатами соціопитування, проведеного з ініціативи громадської організації Асоціації “Сімейна медицина” м. Комсомольська (АСІМЕД) у 2001 р., населення виступало за отримання можливості впливати на прийняття рішень і процеси розподілу та витрачання бюджетних ресурсів, що виділяються на галузь охорони здоров’я. Ці бажання населення знайшли своє втілення в організації громадських комітетів нагляду за медициною та підтримки охорони здоров’я, що стали результатом реалізації проекту “Громадський нагляд за медициною і громадська підтримка реформи охорони здоров’я” (грант МФ “Відродження”, 2001-2002 рр.).

Сформовані комітети, діючи з березня 2002 р. згідно з Положенням, відіграють роль проміжної ланки між населенням і системою управління охороною здоров’я, оскільки вони являють собою:

- організовану групу громадян, які усвідомлюють свої права як споживачі медичних послуг;
- відсутність у державних службовців органів державної влади усвідомлення значення та ролі недержавних організацій для сучасного функціонування Української держави;
- соціальна пасивність та небажання переважної більшості громадян змінити своє ставлення до феномену громадянського суспільства як до справи усіх, а не обраних.

2. Хоча інформаційно-пропагандистська робота громадських організацій посилюється, однак на телебаченні та в друкованих ЗМІ на рівні регіону, області, міста



вона є майже непомітною та незначною. Очевидно, що нині мова має йти про постійне висвітлення діяльності організацій третього сектору з метою поінформованості пересічних громадян та виховання у них стійкого переконання у тому, що органи державної влади усіх рівнів дослухаються до думки громадян.

3. У системі взаємин трьох основних секторів суспільства, якими є влада — бізнес — громадські організації, органи державної влади мають забезпечити дієву та результативну комунікацію із постійним зворотнім зв'язком на кількох рівнях, а саме:

- між усіма цими організаціями, що допомогло б їм скласти правильне уявлення про, по-перше, внутрішні організаційні потреби та проблеми; по-друге, необхідність налагодження дієвого обміну позитивним досвідом; по-третє, можливість об'єднання зусиль для вирішення спільних завдань;

- між органами державної влади усіх рівнів та НУО з метою отримання постійного зворотного зв'язку щодо правильності прийнятих управлінських рішень.

4. Тема організації та функціонування громадського руху є маловідомою серед пересічних громадян, передусім внаслідок, по-перше, відсутності такого явища у їх громадському житті; по-друге, заниженої думки про роль громадянського суспільства у діалозі з владою.

5. *Перспективними ґрунтовними науковими дослідженнями* мають стати теоретичні дослідження, спрямовані на переосмислення ролі ОГС, які з непотрібного придатка до органів державної влади усіх рівнів, мають перетворитися на їхнього рівноправного соціального партнера.

