

## **СПІВПРАЦЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Проаналізовано проблеми співпраці органів державної влади з різноманітними неурядовими організаціями громадянського суспільства та визначено шляхи й напрями її активізації. Особливу увагу зацентовано на ролі громадянського суспільства у формуванні нових принципів співробітництва органів публічної влади та громадського суспільства.*

*The problems of collaboration of public authorities are analysed with the various nongovernment agencies of civil society and certainly ways and directions of its activation. Special attention it is accented on the role of civil society in forming of new principles of collaboration of organs of public power and public society.*

Неурядові організації є складовою будь-якого суспільства, що існує за умов демократичного режиму. Вони є важливим чинником соціального та політичного життя. Залежно від особливостей кожного окремого суспільства відрізняються лише кількість цих організацій та обсяг дій, які вони виконують. У країнах, де вони тривалий час мали всі умови для існування, наприклад у США, Канаді, країнах Європи, неурядові організації можна зустріти в усіх сферах суспільного життя, і скрізь вони вносять свій вагомий внесок у справу загального добробуту і стабільності. Стосовно України, то тут їм поки що не вдалося розкрити свій потенціал в очікуваній мірі. Тому проблема взаємодії громадянського суспільства, неурядових громадських організацій, зокрема, з державними установами все більше стає загальнодержавною проблемою. Тому актуальність обраної теми статті не викликає ніяких сумнівів.

У пострадянських наукових школах дослідженню проблем державного управління присвячено багато праць. Серед них слід відзначити роботи Г. Атаманчука, К. Коктиша, В. Козбаненка, В. Крисаченка, О. Крюкова, О. Лебединської, В. Мельниченка, І. Надольного, М. Пірен, В. Ребкала, Г. Ситника, П. Штомпки, Ф. Шамхалова. Проблеми співвідношення держави та громадянського суспільства у процесі розвитку їх соціально-ціннісних засад висвітлюються в роботах Е. Афоніна, В. Бакуменко, В. Бондаренка, К. Гаджиева, В. Козакова, А. Мацюка, В. Місюри, Л. Шкляра, О. Якубовського та ін. Проте проблемам взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями ще не знайшли свого

достатнього розгляду.

Метою статті є визначення природи і принципів взаємозв'язку неурядових організацій, громадянського суспільства з органами державної влади, їх стану і перспектив розвитку в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

- обґрунтувати новий методологічний підхід до дослідження громадянського суспільства та неурядових організацій;
- систематизувати фактори впливу на ефективність неурядових організацій через системи державного управління.

Під визначенням “громадянське суспільство” сьогодні розуміють суспільство громадян з високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага. Це суспільство, яке породжує компетентну і ефективну владу, а також контролює її. Головними інститутами організації такого впливу суспільства на владу повинні бути неурядові організації. Вони повинні стати проміжною ланкою між державою і громадянином. Громадські організації покликані відстоювати інтереси людини, лобіювати ті чи інші важливі позиції соціальних груп. Свобода асоціацій і повага до їхніх прав забезпечує державному організму гармонійне об'єднання інтересів різних прошарків суспільства.

Структурно громадянське суспільство в Україні можна представити такими сегментами (соціальними інститутами, групами):

- громадські організації та об'єднання громадян;
- політичні партії, що не прийшли до влади;
- благодійні організації;
- громадські ЗМІ;
- самоврядні територіальні громади;
- трудові та навчальні колективи;
- професійні та творчі спілки;
- релігійні об'єднання.

Зрозуміло, що основним суб'єктом громадянського суспільства є громадянин, людина, тобто соціально активні особистості, які діють (пропонують і впроваджують соціально корисні ініціативи) поза межами будь-яких об'єднань.

Сприяння саморозвитку громадянського суспільства з боку органів публічної влади (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) передбачає:

1) створення системних, у першу чергу, правових і фінансових умов діяльності організацій і структур громадського сектора;

2) реалізацію політики громадської консолідації для вирішення соціально значущих проблем, спрямованої на забезпечення добробуту громадян;

3) визначення і втілення принципів, на яких буде утворюватися взаємодія органів публічної влади зі структурами ділового і громадського секторів, створення інститутів взаємодії владного, ділового і громадського секторів;

4) удосконалення існуючих і розробка нових форм соціального партнерства та форм співробітництва органів публічної влади зі структурами ділового і громадського секторів;

5) вироблення ефективних механізмів підтримки діяльності недержавних організацій у реалізації ними соціально-значимих програм [1].

Співробітництво органів публічної влади та громадського суспільства має ґрунтуватися на таких принципах:

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

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

3. Відкритість і відповідальність. Діяльність організацій громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування має бути відкритою, відповідальною, та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності, в тому числі з питань реалізації проектів і фінансового забезпечення цих проектів.

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

5. Запобігання корупції. При підтримці громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів і фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування необхідно створити умови та

механізми, що виключають конфлікт інтересів і запобігатимуть корупції.

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

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

8. Форми реалізації громадських ініціатив. У демократичних суспільствах саме розумна влада прагне якомога активніше залучати громадськість до управління державою, а тому вона зацікавлена в розвитку "третього сектора" і здійснює його фінансову підтримку (пільги, пряме фінансування, гранти). З іншого боку, високий рівень життя населення в цих країнах дає можливість неурядовим організаціям мати власну фінансову базу. Це відбувається тому, що головним інтересом демократичної влади є національний інтерес.

У той же час велике значення у функціонуванні громадянського суспільства належить різноманітним недержавним організаціям.

*Неурядові організації* (англ. non-governmental organizations – NGOs) – локальні, національні чи міжнародні об'єднання людей, діяльність яких здійснюється з ініціативи громадян, а не з санкції чи вказівки уряду, і не має на меті отримання прибутку. Неурядові організації є елементами громадянського суспільства, що виконують широке коло функцій, таких як захист прав людини, надання допомоги потребуючим допомоги громадянам, боротьба за роззброєння, з бідністю, СНІДом, наркоманією, здійснення дослідницьких та освітніх заходів. Неурядові організації створюють для громадян можливість брати безпосередню участь у розв'язанні проблем власного життя, у прийнятті відповідних рішень, у налагодженні партнерської співпраці між собою та з державними органами й міжнародними організаціями.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році" серед головних пріоритетів розвитку визначено налагодження повноцінного діалогу між

владою та громадськими організаціями [3]. Посилення впливу представників недержавного сектора на перебіг суспільно-політичного процесу в Україні у найближчій перспективі будуть зумовлюватися низкою чинників, а саме:

- очікуване зростання уваги та посилення вимог до української влади з боку країн-членів ЄС у сфері дотримання демократичних норм і цінностей;

- закріплення за суб'єктами громадянського суспільства статусу рівноправного партнера у процесі реалізації державної політики;

- підвищення ціннісних і моральних критеріїв оцінки діяльності представників правлячої еліти з боку населення.

Важливим кроком на шляху сприяння діяльності НДО стало спрощення порядку легалізації в органах юстиції об'єднань громадян та інших громадських формувань. Це закріплено наказом Міністерства юстиції “Про затвердження порядку підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань”, який набув чинності 17.12.2006 р. Новий порядок закріплює єдині правила для підготовки та оформлення рішень щодо легалізації об'єднань громадян та інших громадських формувань, а також щодо скасування запису про їх реєстрацію. Крім того, новий порядок покликаний уніфікувати підходи Міністерства юстиції та його територіальних органів з питань легалізації об'єднань громадян.

Проте тривалий час у Міністерстві юстиції України розробляються законопроект “Про участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення та її доступ до інформації, що знаходиться у володінні органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування”; проект “Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством”, проект Закону “Про волонтерство”.

Утім слід відзначити, що за цей час було проведено широке попереднє громадське обговорення цих законопроектів, а названі законопроекти так і не винесені на обговорення в Верховній Раді України.

Очевидними є такі проблеми розвитку громадянського суспільства, зокрема щодо його взаємодії з органами влади:

- 1) достатньо високий рівень скепсису організованої громадськості щодо можливості впливати на органи влади;

- 2) нестача зрозумілих, чітко інституалізованих каналів інформації про діяльність органів влади і, як результат, майже повна відсутність дієвих важелів впливу на формування місцевої та регіональної політики. НДО як правило користуються інформацією від “знайомих у коридорах влади”, здійснюють взаємний обмін інформації про рішення та заходи, які плануються владою тощо;

- 3) існуючі інституції взаємодії влади та громадськості

(консультаційно-дорадчі органи), мають занадто формалізований характер і незначний ефект діяльності;

4) частина неурядових організацій намагається через ЗМІ висвітлювати свою діяльність, висловлювати своє ставлення до дій влади, однак така діяльність має більше рекламний, аніж дієвий характер;

5) формування так званих “кишенькових” неурядових організацій при органах влади, які створюються, насамперед, з метою залучення коштів міжнародних донорських організацій для реалізації планів заходів владних структур, формування ілюзії взаємодії з організованим громадянським суспільством;

Удосконаленню інституційної бази взаємодії недержавних громадських організацій та державних органів влади має сприяти:

а) створенню дорадчої ради сприяння розвитку громадянського суспільства при Секретаріаті Кабінету Міністрів України;

б) формуванню низки громадських колегій при центральних органах виконавчої влади (при Міністерстві оборони України, Міністерстві освіти та науки України, Міністерстві аграрної політики України, Міністерстві палива та енергетики України, Державному комітеті ядерного регулювання України);

в) заснуванню Громадської ради з питань дотримання прав людини при Міністерстві внутрішніх справ, Уповноваженого з прав людини;

г) залученню представників “третього сектора” до процесу вироблення державних рішень та підготовки документів у вигляді проведення громадських слухань. Поступово набуває ознак систематичності практика залучення представників “третього сектора” до обговорення законопроектів, які регламентують відносини недержавної сфери (“Про внесення змін до Закону України “Про об’єднання громадян”, “Про непідприємницькі організації”, “Про відкритість і прозорість діяльності органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування”, “Про доступ до публічної інформації”) тощо.

Проте попри наявність позитивних кроків влади щодо налагодження конструктивного діалогу із громадськими організаціями, на сьогодні можна виокремити низку негативних тенденцій, що впливають на стан та якість такої взаємодії, головними перешкодами для співпраці з владою є нерозуміння корисності такої співпраці з боку владних структур і відсутність у них інформації про діяльність НДО. Більш того, співпраця між НДО та державними структурами на регіональному або місцевому рівні є кращою, аніж на загальнодержавному [4].

Серед інших напрямів використання потужного потенціалу представників “третього сектора” є посилення співпраці державного керівництва з вітчизняними НДО щодо популяризації та роз’яснення серед широких верств населення євроатлантичних цінностей:

1. Забезпечення систематичного інформування громадськості про

перебіг переговорів та підготовчу роботу, що здійснюється владою в рамках Плану дій Україна – Європейський Союз.

2. Проведення регулярних теле- та радіопрограм, видання щоденних додатків до газет, проведення дебатів з даної проблематики, що забезпечить широке та об'єктивне суспільне обговорення.

3. Передача неурядовим організаціям основних важелів у популяризації євроатлантичних цінностей. З цією метою ініціювати проведення грантових конкурсів серед зацікавлених неурядових організацій на найкращу інформаційну кампанію з висвітлення позитивів євроатлантичної інтеграції України. При цьому перевага має надаватися тим НДО, що представляють найбільш “складні” у цьому питанні регіони – Схід та Південь України.

4. Залучення (у вигляді проведення “круглих столів”, громадських і президентських слухань) широкого кола представників громадських організацій та незалежних аналітичних центрів до процесу розробки загальнодержавної стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні. Основою розробки документа можуть бути напрацювання активно діючих структур “третього сектора”, зокрема Громадської концепції розвитку громадянського суспільства в Україні, розроблена низкою вітчизняних неурядових організацій в рамках проекту “Україна – це ми”.

Ще одна проблема – це особливості сприйняття діяльності громадських організацій в самому суспільстві. На сьогодні час негатив, що склався в цьому відношенні і так підірвав не найкращу репутацію останніх: сприйняття НДО як глашатаїв інтересів “Заходу” є, напевно, яркою “фішкою” вітчизнянної ментальності, що, в свою чергу, “зменшує” коло можливої активності самих НДО. Заради справедливості, необхідно відмітити, що вони не є прямими ініціаторами своєї громадської активності, але є реципієнтами інтересів великих міжнародних фондів, які фінансують їх діяльність. Звідкіля й виникає несприйняття самим суспільством громадських організацій. Останні тим самим постають обслуговуючим елементом міжнародних структур без чітко вираженої ідеології своєї місії. Для населення України, в якого відсутнє чітке розуміння елементарних громадських прав і свобод, діяльність НДО перетворюється на фіктивну діяльність, що орієнтована виключно на зароблення грошей чи притягнення до своєї діяльності малозабезпечених верств населення, а співробітництво з такими організаціями представляється лише одним із форм заробітку, – не більше [1]. Опосередкованість соціального буття людини неминуче призводить до появи добровільних асоціацій та громадських угруповань. З огляду на це, однією з головних перешкод, яка суттєво гальмує розвиток вітчизняного неурядового сектора на сучасному етапі, залишається дефіцит інституціоналізації громадянської активності населення: 83,7 % громадян у 2005 р. не належали до жодної з громадських або політичних організацій

чи рухів. Як наслідок, замість конструктивного діалогу держави та суспільства у вирішенні соціальних проблем домінуючою формою впливу громадян на перебіг політичного процесу залишається колективна мітинговість, що не сприяє досягненню легітимзації владних ініціатив.

Неурядові громадські організації не мають можливостей повною мірою реалізувати свій потенціал через суттєву недосконалість державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Попри цілу низку кроків, зроблених виконавчою владою в напрямі сприяння залученню організацій громадянського суспільства до державної політики, діалог сучасної влади та інститутів громадянського суспільства й надалі залишається неефективним. Створені на сьогодні громадські ради мають номінальний характер, їхній вплив на вироблення та прийняття рішень органами влади, формування та реалізацію державної політики є мінімальним або й взагалі відсутній.

Відкритість і прозорість органів державної влади залишається недостатньою. Брак інформації, який відчувають громадські організації, заважає як здійсненню громадського контролю за діями влади, так і впровадженню соціально важливих програм.

Інститути громадянського суспільства не стали основним партнером держави в наданні соціальних послуг. Основними причинами цього є законодавчі обмеження доступу ОГС до фінансування з державного бюджету, відсутність державних стандартів та нормативів, у т.ч. стандартів якості надання соціальних послуг [6].

Створення умов для громадсько-політичного діалогу всіх сил і секторів суспільства, які мають відмінні інтереси, всебічна підтримка ідеї громадянського миру повинна стати тим наріжним каменем подальшого розвитку української державності, розвитку розгалуженої системи взаємодії державної влади з громадянським суспільством, різноманітними недержавними організаціями.

#### Література:

1. *Гордієнко В.* Рольові практики українських неурядових організацій та їх вплив на прийняття політичних рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.varianty.org.ua/projects/total/2005/civil\\_society/Hordiyenko.htm](http://www.varianty.org.ua/projects/total/2005/civil_society/Hordiyenko.htm)
2. Дороговкази та план саморозвитку українського громадянського суспільства План саморозвитку українського громадянського суспільства розглянуті та ухвалені на IV-ому Всесвітньому Форумі українців (18 – 21 серпня 2006 р., м. Київ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.philanthropy.org.ua/filestorage/File/Dorogov.pdf>
3. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України “Про



внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”/ Уряд. кур’єр. – 2006. – 10 лютого.

4. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України. 2002 – 2006 рр. : аналіт. звіт Творчого центру “Каунтерпарт”. – К., 2006. – 103 с.

5. Якубовський О., Бутирська Т. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : [монографія] / О. Якубовський, Т. Бутирська. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004.

*Надійшла до редколегії 01.12.2008 р.*