

4. Створення механізму співробітництва територіальних громад історичних міст шляхом реалізації кластерної моделі.

5. Збільшення популяризації України у світі як об'єкта інвестування та надійного партнера в процесі утворення вітчизняного туристичного продукту шляхом використання існуючих переваг малих історичних міст та виходячи з принципів децентралізації [4].

Вирішення цієї проблеми реально сприятиме збереженню та реабілітації своєрідного історико-архітектурного міського середовища, доцільному використанню нерухомих пам'яток, унікальних ландшафтів і урбанізованих територій історичних міст тільки на основі узгодженої реалізації можливостей двох складових – державного управління та самоврядних громад.

Література:

1. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України / [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М. А. Хвесика] ; Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”. – К. : ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.

2. Закон України “Про охорону культурної спадщини” // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 39.

3. Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-п>.

4. Пропозиції до плану реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період 2015 – 2017 рр. стосовно малих історичних міст [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kharkivoda.gov.ua/images/users/Strategiya.pdf>.

Надійшла до редколегії 14.04.2015 р.

УДК 342.5: 061.25

В. О. Ундір,

здобувач Національного ун-ту “Острозька Академія”, перший заступник міського голови Острозької міськради, м. Острог

МЕХАНІЗМИ СПІВПРАЦІ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Здійснено аналіз механізмів співпраці громадських об'єднань і місцевих органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики, визначено зміст існуючих проблем у цій сфері, шляхи та перспективи їх розв'язання.

Ключові слова: об'єднання громадян, місцеві органи виконавчої влади, державна політика, механізми співпраці.

V. O. Undir,

Seeker of a PhD degree of National University of "Ostrozka Academy", Vice City head of Ostrozka City Council, Ostrog

**THE MECHANISM OF COOPERATION OF THE PUBLIC ASSOCIATIONS
AND THE LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES IN THE FORMATION
AND IMPLEMENTATION PROCESS OF THE STATE POLICY**

The article analyzes the mechanisms of cooperation of the public associations and the local executive authorities in the formation and implementation process of the state policy, the content of existing problems in this area, as well as the ways and their prospects of solution are defined.

Key words: Ukraine, public associations, local executive authorities, state policy, mechanisms of cooperation.

Згідно діючого законодавства, громадські об'єднання у співпраці з місцевими органами виконавчої влади приймають активну участь у формуванні і здійсненні державної політики. Слід зазначити, що співпраця для спільного вирішення завдань державної та регіональної політики, забезпечення фінансової підтримки програм (проектів, заходів) у повній мірі залежить від рівня їх конструктивної взаємодії. Як слушно зауважує Д. Сірик, залучення громадськості до процесу вироблення і здійснення державної політики дає можливість спільно діяти заради суспільного блага [12, с. 48].

Зауважимо, що співпраця неурядових організацій з органами виконавчої влади в питаннях формування та реалізації державної політики є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни в цілому. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між цими інститутами виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби населення, у відповідності зі стратегічними національними інтересами. За визначенням В. Тертички [14, с. 297], рішення в державній політиці є результатом діяльності суб'єктів процесу політики, які мають бути спрямовані на вирішення проблем державного рівня.

Значна увага питанням взаємодії громадянського суспільства та держави приділена у працях зарубіжних вчених Е. Арата, М. Вудкока, Ю. Габермаса, Р. Дарендорфа, Т. Каротерса, Г. Лебона, С. Хантінгтона, а також вітчизняних дослідників О. Бабінової, Ю. Барабаша, Я. Буздугана, Р. Гринюка, М. Козюбри, В. Лемака, О. Петришина, Ю. Тодики та ін. Завдяки цим вченим було вироблено достатньо ефективний науковий інструментарій до вивчення досліджуваної проблеми.

Слід зазначити, що зміст взаємовідносин об'єднань громадян з місцевими органами виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики ще висвітлений недостатньо, практика реалізації потенційно ефективних процедур і механізмів у цій сфері лише набуває певних стійких ознак. На жаль, неповне використання усіх можливостей взаємодії спостерігається як з боку інститутів громадянського суспільства, зокрема об'єднань громадян, так із боку місцевих органів виконавчої влади. Це вимагає подальшого пошуку оптимальних шляхів удосконалення механізмів співпраці громадських об'єднань і місцевих органів виконавчої влади у процесі формування та реалізації державної політики.

Мета статті – з'ясувати сутність, зміст і значення механізмів співпраці об'єднань громадян і місцевих органів виконавчої влади в процесі формування та реалізації державної політики, визначити характер існуючих проблем у цій сфері та запропонувати шляхи їх вирішення.

У рівнях залученості до формування державної політики членам громадських організацій відведено проміжне становище. Маючи соціальні орієнтири, не пов'язані з безпосереднім представництвом в структурах публічної влади, вони відносяться до цього процесу державної політики в залежності від ситуації і обставин життя [1, с. 9]. Оскільки об'єднання громадян є складовою “дотичного середовища” державної політики, вони можуть набувати статусу учасників державно-політичного процесу. Ці організації вступають у взаємодію з головними виробниками державної політики, здійснюючи вплив, тиск, громадський контроль та оцінку їх діяльності. Доведено, що така участь має переважно представницький та консультативний характер [7]. Одним із головних чинників, що зумовлює взаємодію громадських об'єднань і місцевих органів виконавчої влади в процесі вироблення державної політики, є ступінь довіри між ними.

У сучасних умовах участь громадськості у виробленні та реалізації державної політики стає основною умовою побудови демократії в Україні. Зацікавленість громадських об'єднань у формуванні та здійсненні державної політики носить двосторонній характер, оскільки активне залучення неурядових організацій до вирішення цих проблем не лише підвищує їх соціальну роль і престиж, але й дає відчутні для всієї національної політики позитивні наслідки.

Механізми участі громадськості у виробленні державної політики, ухваленні управлінських рішень виписано у постанові Кабінету Міністрів України “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 15.10.2004 р., Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 р., розпорядженні Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. “Про внесення змін до Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, постановах Кабінету Міністрів України “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 26.11.2009 р., “Про затвердження порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики” від 06.01.2010 р. замість постанов, що втратили чинність, була прийнята постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03.11.2010 р.

Серед форм впливу об'єднань громадян на процес підготовки та прийняття рішень, що впливають на формування державної політики, слід виокремити наступні: безпосередня участь громадян (вибори, референдуми); опосередковане представництво інтересів громадян (через депутатів усіх рівнів, виборних посадовців, політичні партії); направлення пропозицій, петицій, звернень, вимог до органів влади, які безпосередньо приймають управлінські рішення – до глави держави, законодавчого органу (зокрема, парламентських комітетів), в органи виконавчої влади, державні комітети тощо; підготовка громадських експертиз, експертних висновків і оцінок щодо конкретних документів, рішень і громадського

контролю за їх виконанням; організація громадських акцій (мирні збори, інші масові заходи); участь представників громадських об'єднань у діяльності неурядових аналітичних центрів. Зрештою, результативність впливу об'єднань громадян на формування державної політики безпосередньо залежить від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що можуть забезпечити власне організації громадянського суспільства [11, с. 205].

Участь громадян (представників громадських об'єднань) в обговоренні складних проблем життєдіяльності стає чи ненайголовнішим імперативом сьогодення. Громадяни, взявши участь у визначенні проблем, шляхів їх розв'язання, стають причетними до прийняття рішень і реально беруть на себе відповідальність за їх виконання. Будучи причетними до прийняття рішень, громадяни підтримують владу щодо виконання цих спільних рішень [3; 8].

Громадські об'єднання у співпраці з місцевими органами виконавчої влади працюють над різноманітними питаннями вироблення і здійснення державної політики: від культурних і політичних завдань до надання соціальних послуг і проведення публічної політики. Зокрема, метою Рівненського обласного об'єднання громадян "Центр підтримки громадських ініціатив "Чайка" є підтримка реформаційних ініціатив громадян Західного регіону України, направлених на демократизацію суспільства, сприяння просвітництву, сучасній освіті, підприємництву, реалізацію жіночих, молодіжних та дитячих програм, надання інформаційної, аналітичної, правової, психологічної та навчально-методичної підтримки, захист законних соціальних, економічних, трудових, екологічних та інших спільних інтересів членів організації та громадян Рівненщини [10].

Безпосередня участь об'єднань громадян у формуванні державної політики здійснюється під час виборів. Вони беруть активну участь у виборчих процесах, оскільки, відповідно до вітчизняного законодавства, виступають суб'єктами права висунення кандидатів у народні депутати, у депутати місцевих рад і сільських, селищних, міських голів, претендентів на кандидатур у Президенти, а також беруть участь у формуванні відповідних виборчих комісій, направляючи свої пропозиції щодо їх складу місцевим радам. Таким чином, вони не тільки беруть участь у формуванні механізму органів публічної влади, але й здійснюють вплив на обраних кандидатів щодо виконання їх вимог з питань формування і здійснення державної політики.

Передвиборча кампанія для об'єднань громадян – це реальна можливість зруйнувати в масовій свідомості стереотипи ставлення до громадських організацій не як до формальних структур, що нічого не змінюють в житті суспільства. Саме в цей період часу вони заявляють суспільству про свою активність і самостійність, громадську компетентність і вміння не тільки перейматися проблемами і потребами пересічних громадян, але і проявляти ініціативу в пошуку сприятливих рішень здійснення державної політики. Участь і аналіз передвиборчої кампанії дозволяє громадським організаціям виявити тенденції громадського розвитку і на цій основі накреслити заходи щодо зміцнення взаємодії з найбільш значущим соціальним оточенням з метою врахування його вимог до змісту державної політики, яка має здійснюватися в регіоні. Передвиборча кампанія може внести суттєву поправку до вже існуючої стратегії їх соціально-економічного розвитку.

В той же час вона потребує розробки механізму, за допомогою якого прийматимуться рішення, найбільш адекватні цілям об'єднань громадян і передвиборчій ситуації. Іншими словами, стратегія громадських організацій на період передвиборчих кампаній знаходить своє відображення в стратегічному плані, який створює механізм, за допомогою якого приймаються рішення, найбільш адекватні їх меті, і впорядковує цілі та завдання у відповідності до важливості і послідовності під час виборів [13, с. 27].

Важливим механізмом формування та реалізації державної політики є участь громадських об'єднань шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення під час проведення Всеукраїнського референдуму. Але слід зазначити, що складність процедури, нечіткість законодавства та невиконання посадовими особами вимог закону призвели, що за часи незалежної України відбувся тільки один всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 р. щодо затвердження Акту про державну незалежність України.

Вплив на формування державної політики об'єднання громадян здійснюють також і шляхом проведення масових заходів (мітингів, демонстрацій тощо) з метою “політичного тиску” на владу. Він здійснюється під час вироблення суспільної (державної) політики і передбачає рішучу та енергійну дію, що спрямована на врахування інтересів громадян при творенні політики. Особливо такий механізм реалізації активності проявляється на стадії внесення питання до порядку денного державної політики і передбачає вибір форм декларування своїх вимог та мобілізації людей на їхню підтримку. Тільки протягом 2012 р. громадськими організаціями України усіх рівнів було проведено 608,4 тис. масових заходів [4]. Слід зазначити, що в умовах слабкої структуризації суспільства, відсутності стабільно існуючих, організованих груп інтересів громадські об'єднання, разом з осередками політичних партій виступають водночас і як групи тиску на місцеві органи виконавчої влади, і як канали взаємодії з ними в питаннях формування та здійснення державної політики.

Важливим механізмом здійснення державної політики були, без сумніву, звернення представників об'єднань громадян. Викладені в письмовій або усній формі через пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги, ці звернення, за умови їх виконання, стають дієвим механізмом впливу громадян на рішення і дії органів влади щодо реалізації основних засад державної політики [9, с. 112].

Найпоширенішою формою участі громадських організацій у формуванні державної політики є їх участь у нормотворчому процесі. Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом цього процесу в системі органів виконавчої влади. Участь об'єднань громадян у нормотворчому процесі проводиться з метою більш активного їх залучення до управління державними справами. Вони сприяють розробці законів та законопроектів, проводять їх громадську експертизу, проводять моніторинги здійснення рішень, опитування, аналізують досягнуті результати. Це має також сприяти підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості. Слід зазначити, що вплив громадських організацій на формування законодавчих актів є поширеним і ефективним механізмом, але він вимагає систематичності та професійності.

Процес узгодження дій щодо формування та реалізації державної політики із врахуванням суспільних потреб та інтересів, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства, забезпечує механізм проведення громадського контролю. Під час його здійснення беруться до уваги такі критерії: ефективність функціонування та діяльності місцевих органів виконавчої влади; результативність рішень, прийнятих ними; відповідність їх рішень суспільним потребам, викликам та очікуванням; професіоналізм, компетентність при прийнятті рішень; відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень; рівень залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень органами виконавчої влади; дотримання принципу політичної нейтральності при прийнятті їх рішень [6].

Унікальним механізмом залучення громадськості до оцінки не лише діяльності влади, а й рішень і наслідків у сфері забезпечення державної політики є громадська експертиза. Вона надає організаціям громадянського суспільства можливості бути долученими до розробки та моніторингу державної політики. На сьогодні внесок об'єднань громадян у впровадження громадської експертизи залишається визначальним. Зокрема, протягом 2008 – 2010 рр. інститутами громадянського суспільства України було започатковано проведення більше 50 громадських експертиз діяльності органів виконавчої влади, підготовлено й опубліковано ряд видань, присвячених актуальним питанням організації та проведення громадської експертизи [2].

Особливе місце в процесі вироблення державної політики посідають такі громадські утворення, як неурядові аналітичні центри (“мозкові центри”). Під ними зазвичай розуміються дослідницькі організації, створені з метою аналізу суспільно важливих проблем та вироблення шляхів їх розв'язання. Серед них виділяється ті, основною метою діяльності яких є вироблення конкретних рекомендацій щодо державної політики. Слід зазначити, що залучення “мозкових центрів” до процесу вироблення державної політики, з одного боку, надає можливість обґрунтовувати на більш якісному рівні існуючу політику чи певний варіант рішення, з другого – змінити уявлення про об'єкти та процеси, на які спрямовано або буде спрямовано таку політику, і тим самим забезпечити її відповідність реальним суспільним потребам. Потенціал “мозкових центрів” може використовуватися в кількох варіантах: здійснення замовлень на конкурсних або на тендерних засадах на проведення аналізу та оцінки досліджень; залучення фахівців центрів до різноманітних робочих груп з підготовки програм, законопроектів, рішень; проведення консультацій у процесі підготовки окремих рішень [5].

Таким чином, об'єднаннями громадян у співпраці з місцевими органами виконавчої влади напрацьовано вагомий досвід суспільно важливої діяльності щодо формування і реалізації державної політики. Разом з тим, гострою проблемою для регіонів в цілому залишається значна кількість громадських організацій, які не здійснюють своєї статутної діяльності. Ефективність участі громадських організацій в процесі вироблення, здійснення державної політики безпосередньо буде залежати від здатності оцінити наявний досвід та зробити адекватні висновки. Основні недоліки в діяльності органів місцевої влади, що перешкоджають залученню громадян до процесу вироблення та здійснення

державної політики, полягають в необхідності усунути, в першу чергу, бюрократизм, корупцію, закритість в ухваленні рішень. Існуванню цих недоліків сприяє недостатність інформації про діяльність місцевої влади, відсутність тісного зв'язку з жителями, відірваність влади від громади.

Громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми будуть розв'язуватися саме за їхньої участі у процесі прийняття рішень. Досягнення ефективної співпраці між об'єднаннями громадян та місцевими органами виконавчої влади можливе, з одного боку, за умови підвищення ступеня обізнаності громадян зі своїми правами та можливостями, а з іншого – за умови використання органами виконавчої влади існуючих механізмів та інструментів зв'язків з громадськістю, а також розробки нових підходів до такого залучення.

Література:

1. *Азарова Т. В.* Стратегія неполітичної громадської організації під час передвиборчої кампанії / Т. В. Азарова, Л. К. Абрамова. – Кіровоград : ЦПТІ, 2001 – 120 с.
2. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практ. посіб. / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2010. – 180 с.
3. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : д-р соц. н., проф. Е. А. Афонін, к.і.н., доц. Л.В. Гонюкова, к.держ.упр., доц. Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2005. – 250 с.
4. Громадські організації України станом на 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : civil-rada.in.ua/?p=1509.
5. *Каплан Ю.* Участь громадськості в державному управлінні: роль недержавних аналітичних центрів [Електронний ресурс] / Ю. Каплан. – Режим доступу : www.matveygetman.livejournal.com/10242.ht.
6. *Крупник А. С.* Громадський контроль: сутність та механізми здійснення [Електронний ресурс] / А. С. Крупник. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/trpd/2007-1/07kassmz.htm.
7. *Купрій В.* Залучення раціонально-критичного потенціалу організацій громадянського суспільства до творення державної політики / В. Купрій // 36. наук. праць НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 305–311.
8. *Нижник Н.* Соціальне партнерство як виклик сьогодення / Н. Нижник, С. Дубенко, Л. Пашко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 2 (11). – С. 46–54.
9. Пріоритети розвитку громадянського суспільства України / М. Лациба, О. Вінніков, Л. Сідельник. – К. : УНЦПД, 2008. – 188 с.
10. Рівненське обласне об'єднання громадян “Центр підтримки громадських ініціатив “Чайка” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.chayka.rivne.com.
11. *Розова Т. В.* Специфіка становлення громадянського суспільства в Україні : монографія / Т. В. Розова, В. Ю. Барков. – Одеса : Юрид. літ., 2003. – 336 с.
12. *Сірик Д.* Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади / Д. Сірик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 48–51.
13. Стратегічне планування діяльності НДО / Т. В. Азарова, Л. К. Абрамов. – Кіровоград : ЦПТІ, 2000. – 76 с.
14. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.

Надійшла до редколегії 09.02.2015 р.