

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.077

АНАЛІЗ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ВЛАДНО-ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Лелюк Р. В.,

*аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Розглянуто становлення владно-громадських ініціатив в умовах сучасних демократичних реформ. Проаналізовано науково-теоретичні обґрунтування щодо формування взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Обґрунтовано практичні рекомендації щодо вдосконалення взаємовідносин за для соціально-економічного розвитку в регіонах України. Особливу увагу приділено аналізу реформи про децентралізацію, що внесла значний внесок у розвиток владно-громадських ініціатив. Запропоновано ефективні напрямки щодо розвитку взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з метою удосконалення ситуації, що на сьогодні склалася в Україні.

Ключові слова: органи влади, інститути громадянського суспільства, громадські організації, реформа, взаємовідносини, співпраця.

Leliuk R. V.,

*Postgraduate Student of Social Development and Social-Power Relations Department,
NAPA, Kyiv*

ANALYSIS OF POWER-SOCIAL INITIATIVES FORMATION AND DEVELOPMENT UNDER CURRENT DEMOCRATIC REFORMS IN UKRAINE

The preset paper considers formation of power-social initiatives under the conditions of current democratic reforms. The scientific theoretical substantiation has been analyzed as regards establishing a relationship between public authorities and civil society institutions. Practical recommendations as to improvement of the relationship for the socio-economic development of the Ukrainian regions have been substantiated. A special attention is paid to analysis of the decentralization reform that has made a considerable contribution into development of power-social initiatives. Special features which should be taken into account when creating effective administration are discussed. Effective ways are proposed to develop the relationship between public authorities and civil society institutions in order to improve the present situation in Ukraine.

Key words: power authorities, civil society institutions, non-governmental organization, reform, interrelations, cooperation.

Постановка проблеми. У сучасних умовах демократичних перетворень потужним важелем в Україні залишається громадянське суспільство, яке відіграє значну роль у запровадженні реформ, що орієнтовані на розвиток функціональної демократії. Сьогодні організації громадянського суспільства відіграють важливу роль при проведенні різноманітних реформ –

антикорупційної, реформи державних закупівель, реформи децентралізації та інших.

Однак існує нагальна потреба проведення глибокого детального аналізу становлення та розвитку владно-громадських ініціатив в умовах сучасних демократичних реформ з метою подальшого чіткого тлумачення ситуації, що на сьогодні склалася в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливу увагу аналізу відносять інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у своїй наукових дослідженнях приділили українські дослідники. Тлумачення словосполучення “громадська ініціатива” чітко визначає у своїх напрацюваннях О. Білоусов, а саме як “атрибут громадянського суспільства, виражений у різних формах активності його суб’єктів у межах правового поля, націленої на захист своїх інтересів та внесення змін з метою покращання умов своєї життєдіяльності” [5, с. 118].

Експерти Е. Афонін [1], Р. Войтович [1] та Л. Гонюкова [1] окреслюють громадську участь у формуванні та здійсненні державної політики. Т. Бельська [4] розглядає та аналізує взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства у сучасних умовах демократичного транзиту. О. Бабінова [2] визначає основні елементи, принципи та форми взаємодії органів влади з громадськістю. О. Крутій [7] акцентує увагу на діалоговій взаємодії органів державної влади та громадськості.

Однак зростає нагальна потреба у визначенні подальших напрямків розвитку владно-громадських ініціатив, які в демократичних умовах діяльності українців стануть провідними факторами до розвитку міжнародної діяльності України.

Мета статті полягає у проведенні комплексного аналізу становлення владно-громадських ініціатив та у пошуках досконалих форм взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в сучасних умовах демократичного реформування.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні виникають нові ініціативи організацій громадянського суспільства, спрямовані на мобілізацію населення на місцях та в регіонах з метою встановлення громадського контролю над місцевими адміністраціями, створення та утримання місць загального користування, розбудови місцевої громадянської інфраструктури та формування сталої культури громадської участі.

В демократичних умовах взаємодія органів державної влади з інституціями громадянського суспільства більш чітко відображена у швидкому реагуванні на звернення громадян, що становлять широкий спектр соціальних відносин. Тому сьогодні однією з цікавих ініціатив громадянського суспільства стала Івано-Франківська платформа “Тепле Місто”, яка об’єднала навколо себе малі та середні підприємства, НУО та громадських активістів, що працюють заради сталого розвитку міста.

У сучасних реаліях зростає різноманітність та неоднорідність громадянського суспільства. Щороку зростає кількість нових об’єднаних територіальних громад, які створені в рамках реформи 2014 р., що вже сьогодні отримали більшу фінансову незалежність. Безпосередньо вони здобули низку реальних повноважень у сфері управління освітою, медициною, соціальним захистом, територіальним розвитком, архітектурно-будівельним контролем в межах діяльності органів місцевого управління. Позитивного значення для органів місцевого самоврядування набуло значне збільшення надходжень до місцевих бюджетів. “За підтримки експертів, донорів і

громадськості відповідними міністерствами було створено проектний офіс секторальної децентралізації, покликаний координувати процес вироблення галузевої політики проведення децентралізації” [11, с. 9–10].

На жаль, сьогодні через складність та різноманітність реформ існують причини певних затримок та неузгодженості, оскільки для впровадження реформ потрібен бути сформульований певний алгоритм дій у різних сферах діяльності, безпосередньо у міністерствах освіти і науки, фінансів, економічного розвитку і торгівлі, соціальної політики, регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб та інших. У даному напрямку вже є певні покращення, проте ще існує реальний дисбаланс між діями та операціями. “Децентралізація – це одна з 10 основних реформ, які підтримує населення. Іноземні спостерігачі вітають реформи і той прогрес, якого вдалося досягти в їх реалізації” [Там само, с. 10]. Реформа 2014 р. спрямована на подолання різних неузгодженостей на рівнях управління державою, яка на даному етапі є найбільш ефективною та успішною. “Українські експерти давно виступають за реформу з децентралізації; експертна спільнота підштовхувала владу до реформування системи місцевого самоврядування з метою закріплення владних повноважень на місцевому рівні і підвищення рівня обслуговування населення” [Там само, с. 10].

Важливим етапом у цьому напрямі є підписання Президентом України Указу “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” від 26.02.2016 р. № 68 [10], який запровадив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [8].

Вищеназвані документи спонукали створення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства, яка являє собою консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Також існує необхідність створення Національного фонду сприяння розвитку громадянського суспільства. Впровадження такого фонду передбачено Стратегією “як механізм цільової підтримки фінансування інституційного та організаційного розвитку організацій громадянського суспільства та інфраструктурних проектів на конкурсних засадах. Тим самим передбачається, що Національний фонд буде інструментом для виконання зобов'язань держави щодо створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства в Україні” [6, с. 6].

На сьогодні більшість вирішальних документів, в тому числі стратегії та плани дій, формуються за підтримки організацій громадянського суспільства. Серед них – Реанімаційний Пакет Реформ, що був сформульований за типом громадської платформи в січні 2014 р. Він “об'єднує провідні неурядові організації та експертів з усієї України, виконує функції координаційного центру з розробки та реалізації ключових реформ в Україні” [3, с. 12–13]. Виходячи з цього, постає необхідність у “доступності, підзвітності та відповідальності органів влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях” [6, с. 7]. Очевидно, що для покращення взаємовідносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства зростає потреба у застосуванні наступних форм взаємодії як “консультації з громадськістю, участь у громадських радах, робочих групах, громадські експертизи і моніторинги, громадські слухання, інформаційні запити до органів державної влади тощо” [Там само, с. 7]. Проте у сучасних умовах залишається відкритим питання

стосовно формування змісту державної політики, а саме взаємодії органів державної влади та органів громадянського суспільства.

Створення нової Національної стратегії було окреслено змінами основних напрямів розвитку громадянського суспільства, затвердження його ролі на державному, регіональному та місцевих рівнях, розвитку міжнародних відносин, надання волонтерської допомоги військовим формуванням, органам державної влади під час проведення антитерористичної операції та надання допомоги внутрішньо переміщеним особам.

Зарубіжний досвід демократичних держав демонструє, що розвиток інститутів громадянського суспільства за допомогою державної підтримки надає можливість приєднувати додаткові ресурси щодо надання соціальних, освітніх, технічних та інших послуг, позитивно впливати на процес децентралізації в державному управлінні та удосконаленню його якості.

Концепція даної Стратегії полягає у створенні сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, упорядкуванні взаємовідносин між громадськістю та органами публічної влади, органами місцевого самоврядування на умовах партнерства, наданні додаткових перспектив щодо отримання прав і свобод громадянина, забезпечення суспільних інтересів з застосування різноманітних демократичних форм, громадської ініціативи та самоорганізації.

Стратегія базується на принципах взаємодії між демократичною країною та громадянським суспільством, обумовлена розбудовою даного суспільства як базис народного управління, а також прагненням забезпечити певні умови для ефективного розвитку держави, громадянського суспільства та бізнесу задля удосконалення системи управління, забезпечення комфорту та формування пріоритетних напрямків становлення країни.

Створення даної Стратегії передбачає формування таких принципів:

- переваги прав і свобод громадянина;
- прозорості, відкритості та взаємодії органів публічної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства;
- забезпечення ефективних взаємовідносин органів публічної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства;
- вагомий вплив у залученні громадськості до процесів створення та реалізації на державному, регіональному та місцевому рівнях [8].

Пріоритетні напрями реалізації Стратегії включають у себе:

- створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства (передбачає, насамперед, удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів інституційного розвитку організацій громадянського суспільства) [6, с. 8–9];
- розробка та запровадження ефективних напрямків участі громадянського суспільства в період створення та реалізації політики на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- безпосередній вплив на участь інститутів громадянського суспільства в сфері соціально-економічному розвитку;
- створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці (напряцювання та реалізація громадських ініціатив із залученням широкого кола учасників – представників громадських, благодійних, експертних, правозахисних організацій, наукових установ, державних та недержавних інституцій) [8; 6, с. 8–9].

Впровадження Стратегії обумовлене спільними напрацюваннями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства за для вирішення поставлених задач та більш досконалого та ефективного управління країною. За для ефективної взаємодії та належної співпраці інститутів громадянського суспільства з органами державної влади та місцевого самоврядування постає необхідність у додержанні та виконанні певного алгоритму дій, що включає в себе наступні пункти:

- забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства [8; 6, с. 8–9];

- проведення моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проєктів, в умовах діяльності організацій громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- забезпечення звітності інститутів громадянського суспільства в питаннях отримання державної фінансової підтримки та публічного доступу до інформації;

- розробка певних рішень щодо підтримання волонтерської діяльності, безпосередній розгляд питання стосовно участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу;

- запровадження освітніх програм з питань розвитку громадянського суспільства та їх реалізація у умовах загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів;

- забезпечення надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади, органам місцевого самоврядування з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства [8; 6, с. 8–9].;

- забезпечення позитивного впливу на розвиток наукових досліджень, публікацій та просвітницьких заходів в умовах розвитку громадянського суспільства та міжсекторального співпрацювання.

Впливовість громадського суспільства відображається і у затвердженні річного Плану заходів щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, в якому враховуються результати публічного громадського обговорення стосовно шляхів реалізації Стратегії на запланований рік, умови виконання моніторингу затверджених заходів та розробка відповідних законопроектів стосовно державного фінансування необхідних заходів.

Як показує досвід зарубіжних держав громадянське суспільство найбільш ефективно діє на регіональному рівні. Саме на регіональному рівні громадяни вирішують нагальні завдання організації свого життєвого простору, формують відносини регіональної та муніципальної влади з громадянами.

В Україні завдяки реформі 2014 р. на регіональному рівні були створені дорадчі органи з питань сприяння розвитку громадянського суспільства. До складу цих органів було включено “представників відповідних місцевих державних адміністрацій, депутатів відповідних місцевих рад, представників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких становить не менше половини складу таких дорадчих органів” [7, с. 197–198]. Ідеологія дорадчих органів полягає у роз-

робці та затвердженні регіональних цільових програм щодо позитивного впливу на розвиток громадянського суспільства та щорічних регіональних планів заходів стосовно реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки.

Для формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства протягом останнього десятиліття Україна є учасником міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”. “Реалізуючи Ініціативу “Партнерство “Відкритий Уряд”, Уряд України має на меті принципово змінити підходи до формування та реалізації державної політики в частині забезпечення відкритості та прозорості прийняття рішень, їх відповідності очікуванням громадян” [9].

План дій включає в себе і регіональні органи влади. Концепція Плану дій передбачає безпосередній позитивний вплив стосовно залучення громадянського суспільства до діяльності державних установ та розробку законопроектів щодо створення громадських консультацій. “Реалізація Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” є важливим кроком до посилення партнерських відносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства і потужним інструментом для демократизації держави в цілому” [9].

До ефективних напрямків щодо розвитку взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в сучасних умовах демократичного реформування, слід віднести:

- безпосередній вплив на удосконалення нормативно-правових проєктів шляхом мінімізації прорахунків, що мають забезпечити покращення стосовно консультацій громадськості, забезпечення громадського контролю та експертиз;

- залучення нових громадських інститутів до діяльності органів влади, моніторинрів, консультацій з громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства;

- стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами державної влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур [6, с. 8–11].

Результати дослідження показали, що у сучасних умовах посилення взаємодії між органам публічної влади та інститутів громадянського суспільства відбувається шляхом залучення потенціалу громадських організацій до процесів формування та реалізації політики на державному, регіональному та місцевому рівнях, а також створення механізмів впливу на розвиток в Україні громадянського суспільства.

На сьогодні відкритим залишається питання ефективності ухвалених нормативно-правових актів, закріплення принципів відкритості, прозорості, підзвітності. Тільки завдяки спільним зусиллям органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства можливо ефективно вибудовувати роботу для вирішення завдань в частині підвищення якості життя населення.

Висновок. Під час проведеного аналізу визначено, що на етапі впровадження демократичних реформ важливою є діяльність організацій громадянського суспільства, що мають здатність впливати на ситуацію, коли вони тісно співпрацюють з органами публічної влади.

Реалізація в Україні зарубіжних практик сприятиме формуванню консенсусу та досягненню компромісних рішень у взаємодії між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства.

Процеси, що відбуваються на сучасному етапі, свідчать про необхідність модернізації відносин між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства.

Перспективи демократичних перетворень та досягнення стабільного соціально-економічного та політико-правового розвитку країни багато в чому залежать від характеру взаємовідносин між громадянським суспільством і державою. Ці взаємини повинні включати в себе наступні фактори:

- всебічний розвиток громадської ініціативи і самодіяльності,
- твердження міцного правопорядку в усіх сферах життя громадянського суспільства і держави.

Сьогодні взаємодія державної влади з інститутами громадянського суспільства в Україні має тенденції удосконалення та ефективності. Проведений аналіз дослідження дозволив вибудувувати конструктивне уявлення взаємовідносин, пропонувати напрямки щодо удосконалення ситуації, що склалася сьогодні.

Перспективи подальших досліджень полягають у своєчасному моніторингу взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, внесенні рекомендацій щодо ефективності управління та підвищенні якості життя населення.

Список використаних джерел:

1. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с. (Серія “Бібліотека молодого державного службовця”).
2. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю. *Актуальні проблеми державного управління*. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. № 1 (19). С. 83–90.
3. Бельська Т. В. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бельська [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського. Київ : НІСД, 2016. 72 с.
4. Бельська Т. Взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства в умовах демократичного транзиту : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2010. 19 с.
5. Білоусов О. С. Громадянська ініціатива в сучасній Україні. *Нова парадигма*. Київ, 2008. Вип. 78. С. 115–126.
6. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ : Ваїте, 2016. 280 с.
7. Крутії О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. 236 с.
8. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки / Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні від 26.02.2016 р. № 68/2016. *Законодавство України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25> (дата звернення: 01.10.2018).
9. Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016–2018 роках : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 909-р. *Законодавство України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-%D1%80> (дата звернення: 01.10.2018).
10. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. *Законодавство України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (дата звернення: 01.10.2018).
11. Freedomhouse – Ukraine (2017). URL: https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_Україна.pdf (дата звернення: 01.10.2018).

Надійшла до редколегії 29.10.2018 р.