

**Віталій Ундір**здобувач Національного університету «Острозька Академія»,  
перший заступник міського голови Острозької міськради

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ З ОБ'ЄДНАННЯМИ ГРОМАДЯН

У статті проведено аналіз загального стану існуючих взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади і об'єднаннями громадян, запропоновано шляхи удосконалення механізмів їх взаємодії.

**Ключові слова:** Україна, державне управління, місцеві органи виконавчої влади, об'єднання громадян, механізми взаємодії, громадянське суспільство.

**Vitaliy Undyr**

## IMPROVEMENT OF MECHANISMS OF COOPERATION BETWEEN LOCAL EXECUTIVE BODY WITH ASSOCIATIONS OF CITIZENS

This paper analyzes general condition of existing relationships between local authorities of executive body and associations of citizens, there are suggested ways of improvement the mechanisms of their interaction.

**Keywords:** Ukraine, public administration, local authorities of executive body, associations, interaction mechanisms, society.

**Віталій Ундір**

## УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ВЗАЕМОДЕЙСТВИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ С ОБЪЕДИНЕНИЯМИ ГРАЖДАН

В статье проведен анализ общего состояния существующих взаимоотношений между местными органами исполнительной власти и объединениями граждан, предложены пути совершенствования механизмов их взаимодействия.

**Ключевые слова:** Украина, государственное управление, местные органы исполнительной власти, объединения граждан, механизмы взаимодействия, гражданское общество.

Постановка проблеми

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян залишається сьогодні надзвичайно актуальним і є одним із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, що має істотне значення для ефективного вирішення існуючих проблем в регіоні. Впровадження політики партнерства між цими суб'єктами за допомогою сучасних механізмів взаємодії дає змогу розвивати громадянське суспільство, підвищувати рівень місцевої демократії, активізувати діяльність громадських об'єднань у вирішенні питань державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти проблеми взаємодії влади з громадськими організаціями та їх об'єднаннями знайшли своє відображення у ряді праць вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема таких як Л. Алексєєва, Д. Амборський, Р. Арон, О. Берданова, В. Білецький, Б. Биринббер, Ж. Ведель, Т. Ковальчук, А. Колодій, Л. Кормич, А. Красносільська, В. Кравчук, М. Лациба, Л. Лойко, М. Новіков, А. Одинцова, В. Погорілко, Дж. Роулс, В. Сіренко, Ю. Соболева, Ф. Хайєк, О. Фурнет, Ц. Ямпольська та ін. Однак, не применшуючи науковий доробок зазначених вище авторів, все ж таки низка теоретичних та практичних питань, які стосуються сучасних механізмів взаємодії цих інституцій в Україні, потребують подальшого наукового дослідження та вдосконалення.

Виклад основного матеріалу

Метою статті є аналіз загального стану існуючих взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та об'єднаннями громадян і пошук шляхів удосконалення механізмів їх взаємодії.

Слід зазначити, що взаємодія місцевих органів виконавчої влади і об'єднань громадян є процесом діалектичним і суперечливим, який змінюється, удосконалюється або регресує [1]. Баланс у системі

взаємозв'язку цих інститутів залежить від якісного впровадження механізмів взаємодії. Необхідність удосконалення механізмів взаємодії місцевих органів влади й об'єднань громадян викликана насамперед тим, що системна взаємодія цих інститутів лише формується, відсутні дієві механізми впливу на формування та реалізацію соціально-економічної політики, налагодження спільних кроків у розв'язанні актуальних проблем у регіоні. Необхідно визнати, що існуючі взаємовідносини «влада – об'єднання громадян» – це лише контурна нормативно-правова схема, не наповнена реальним змістом. Є всі підстави стверджувати, що сукупність проблем, з якими стикнулася Україна на шляху державного і суспільного будівництва, виявилась більш складною, ніж це уявлялося в 1991 р., на момент набуття статусу незалежної держави. Вказані проблеми значною мірою зумовили складність взаємодії місцевих органів влади і об'єднань громадян, вирішити які у відносно короткі терміни і безболісно було принципово неможливо. 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.

По-перше, існує розбалансованість та неузгодженість позиції вищих органів державної влади стосовно питання удосконалення механізму функціонування широкого кола суб'єктів громадянського суспільства.

По-друге, занепокоєння викликає низька ефективність взаємодії між органами виконавчої влади та новоутвореними громадськими організаціями та їх об'єднаннями, адже важливих рішень в результаті такої співпраці за останній час прийнято обмаль, що значно зменшує

Мета

ступінь залучення представників «третього сектору» та громадян в цілому до управління державними справами.

По-третє, залишається недосконалим механізм фінансування та нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади та більшої інформованості громадськості, а також серйозними є суб'єктивні фактори – недостатня професійна підготовка лідерів громадських організацій, соціально-психологічна неготовність до діалогу та недостатня мотивація до співпраці як представників влади, так і громадськості [2, с. 213–214; 3].

Слід також зазначити, що серед негативних тенденцій, які об'єктивно перешкоджають становленню ефективної взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями та їх об'єднаннями, є відсутність належного досвіду їх взаємодії на демократичній основі; невирішення багатьох проблем політичного, соціально-економічного спектру, які постали перед країною і, як наслідок, виявлення дефіциту грамотних, продуманих алгоритмів і механізмів їх вирішення; низький рівень правової культури і політичної самореалізації громадян; збереження патерналістської позиції значної частини суспільства; слабкість системи прямих і зворотніх зв'язків між цими інститутами.

Крім цього, результати вивчення механізмів взаємодії місцевих органів виконавчої влади із громадським сектором не завжди є достатньо теоретично обґрунтованими, і найперше це стосується проблем сутності і основних напрямків взаємодії органів влади із громадськими організаціями. Таким чином, удосконалення механізмів взаємодії місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян постають невідкладними завданнями сучасного розвитку країни.

Розвиток і вдосконалення взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями передбачає пошук ефективних механізмів їх співпраці. Завдання полягає в тому, щоб подолати переважно фрагментарний, несистемний характер взаємодії, налагодити якісний діалог, виробити оптимальну систему прямих і зворотніх зв'язків між громадськими організаціями та їх об'єднаннями з місцевими органами влади. Взаємодія недержавних організацій з владою досягне успіху тоді, коли влада почне орієнтуватися на цивілізовані, демократичні засоби взаємного впливу. Тому сьогодні важливо визначити чіткі можливості механізмів взаємодії місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян.

Для підвищення ефективності взаємодії органів влади з об'єднаннями громадян, розвитку партнерських відносин між ними важливо активно використовувати як вже закріплені чинним законодавством України інструменти взаємодії, так і перевірені вітчизняним і міжнародним досвідом такі інструменти взаємодії, як підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій; створення асоційованих структур, які мають визначене коло і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення; створення різних спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп тощо [4].

Важливою умовою підвищення ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян є застосування інституційного механізму. Рівень його застосування залежить від адаптивності, складності та злагодженості процесу взаємодії цих інститутів [5]. Однак, незалежно від ступеня стабільності й відтворюваності, процес інституціоналізації можливий тільки за наявності певних суспільних передумов. По-перше, слід пам'ятати, що при формуванні соціально-політичних і економічних потреб, які виникають у ході

здійснення процесу взаємодії, формуються нові типи їх організаційного забезпечення. По-друге, інституціоналізація можлива тільки на основі вдосконалення й розвитку необхідних організаційних структур місцевих органів виконавчої влади й об'єднань громадян і пов'язаних з ними стандартів та норм як регуляторів групового й індивідуального поведіння.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян повинна організовуватися на основі механізму партнерства. Він вимагає погодженості дій між структурами місцевих органів виконавчої влади й об'єднаннями громадян, що мають бути підтвердженими договорами про співробітництво. Укладені договори передбачають як нематеріальні відносини між сторонами, так і відносини, що регламентують процес участі у фінансуванні конкретних соціальних проектів за рахунок коштів місцевого бюджету. Використання в управлінській практиці механізму партнерства має бути спрямоване на:

- створення постійної системи комунікацій з представниками громади: лідерами громадських об'єднань, представниками від місцевого бізнесу, окремими громадянами;
- підтримку громадських ініціатив, які, по-перше, активізують громадян до розв'язання суспільних проблем, по-друге, відкривають можливість отримання інформації про хід реалізації державних програм;
- вивчення громадської думки представників територіальної громади щодо оцінки здійснення державної політики на регіональному рівні [6].

Важливим інструментом підтримки взаємодії влади та громадськості мають стати обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці органів влади та об'єднань громадян. Завданнями таких програм є створення належних умов для налагодження ефективної співпраці влади та громадських організацій, фінансова підтримка ініціатив громадських організацій для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання службовців місцевих органів виконавчої влади та представників об'єднань громадян використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо.

Ефективну взаємодію місцевих органів виконавчої влади і громадських об'єднань на регіональному рівні має забезпечувати системно-структурний механізм. Він визначає складову цієї взаємодії – цілеспрямоване сприяння органів влади становленню широкої мережі громадських організацій, привертання уваги громадян до проблем регіону і перспектив власної участі у вирішенні цих проблем у межах громадянської компетенції та спонтанно-пошукову складову взаємодії – діяльність громадських організацій, які акумулюють настрої та інтереси людей, а також впливають на формування цих настроїв та інтересів.

У процесі вдосконалення подальшої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та громадських організацій, на основі соціального партнерства значну роль має відіграти механізм соціально-ціннісного діалогу, який передбачає, що ці інституції мають виступати гідними й рівноправними партнерами громадянського суспільства. На думку Ю. Сурміна, перспективи їх ефективної співпраці відкриються тоді, «...коли держава і громадянське суспільство не лише розпочнуть діалог, але й налагодять між собою стійку взаємодію, що припускає участь грома-

дяньського суспільства у справах держави і одночасно в реалізації запитів та інтересів людей» [7, с. 29].

Ефективність взаємодії громадських організацій та їх об'єднань із місцевими органами виконавчої влади у розв'язанні актуальних суспільних проблем значною мірою залежать від запровадження механізму фінансової підтримки ініціатив організацій громадського суспільства. Механізм такої підтримки наявний в Україні, однак, попри достатню розгалуженість, він є безсистемним та малоєфективним, тому успішна реалізація партнерства громадських організацій та їх об'єднань із місцевими органами виконавчої влади безпосередньо буде залежати від запровадження найбільш ефективних інструментів фінансового забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства.

Для вирішення існуючих проблем доцільно запровадити механізм «європейської» моделі фінансування, який передбачає переважно конкурсне фінансування діяльності громадських організацій та їх об'єднань; проведення конкурсних проектів для всіх типів цих організацій; можливість отримання фінансування на адміністративні витрати тощо. Для цього необхідно на рівні уряду визначити: загальні цілі та критерії державного фінансування організацій громадянського суспільства; порядок проведення органами виконавчої влади конкурсів їх проектів; порядок визначення пріоритетів державного фінансування цих організацій органами виконавчої влади та процедури обов'язкового їх залучення до визначення пріоритетів державного фінансування; граничні суми прямого державного фінансування, які потребують обов'язкової публічної звітності та незалежного аудиту [8, с. 21].

Зважаючи на те, що місцеві органи виконавчої влади в окремих випадках прагнуть поставити себе над громадськими організаціями та їх об'єднаннями, що не сприяє покращенню взаємодії між ними, актуальним є формування механізму дерегуляції управлінської діяльності органів виконавчої влади. Розв'язання названої проблеми має полягати у формуванні нових принципів управлінської діяльності органами виконавчої влади з урахуванням інтересів громадських організацій та їх об'єднань, вдосконаленні правових засобів обмеження втручання органів влади до їх діяльності.

Важливою умовою ефективної взаємодії місцевих органів виконавчої влади і громадських організацій та їх об'єднань є упровадження сучасних механізмів правового регулювання цієї взаємодії. Однак на цьому шляху існують суттєві перешкоди. Зокрема, ще не створено повноцінної нормативно-правової бази, яка б регламентувала діяльність інститутів громадянського суспільства, а також місцевих органів виконавчої влади як посередників у вирішенні актуальних питань регіональної політики. Чинна нормативно-правова база характеризується декларативністю і браком чітких та прозорих механізмів [9, с. 71]. Потребують оновлення нормативно-правові акти, неадекватні сучасним вимогам стосовно співпраці органів влади з громадськими організаціями та об'єднаннями громадян. За даними звіту «Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України за 2002–2010 роки», близько половини організацій громадянського суспільства в Україні стабільно вважають недосконале законодавче середовище вагомою перешкодою їх діяльності [10, с. 7].

Удосконалення законодавства з питань взаємодії громадських організацій та їх об'єднань із місцевими органами виконавчої влади на сучасному етапі потребує прийняття законодавства щодо врегулювання статусу та діяльності невідомої організацій; внесення

змін до законодавства України, яким регулюються питання об'єднань громадян, соціальних послуг, благодійництва та благодійних організацій, політичних партій в Україні; створення сприятливих податкових умов для діяльності громадських організацій та їх об'єднань і законодавче врегулювання питань фінансування цих інституцій з боку держави, що сприятиме їх фінансовій стійкості та ін.

Загалом проблема правового регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади і громадських організацій та їх об'єднань має носити комплексний характер і не повинна зводитися лише до розробки та прийняття нових законодавчих актів. Потрібний аналіз дієвості й ефективності застосування правових норм на практиці, своєчасне виявлення колізій, що вимагають свого правового рішення, оцінка адекватності правових норм до реалій і тенденцій взаємодії цих інституцій.

Слід також зазначити, що питання удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськістю неможливо розглядати поза зв'язком із більш глобальною проблемою реформування всієї адміністративно-правової системи України.

Не менш важливим для підвищення ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади із громадськими організаціями та їх об'єднаннями є механізм використання зарубіжного досвіду, що здійснювався в сфері міжсекторальної взаємодії цих інститутів. Він заслуговує на безумовну увагу і розповсюдження. Загальними підвалинами, на які має спиратися взаємодія місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями та їх об'єднаннями, враховуючи досвід зарубіжних країн, мають стати:

- наближення всієї системи влади до народу, підвищення політичної культури населення, створення нових можливостей щодо участі громадян в управлінні державними і суспільними справами, постійне вдосконалення механізмів зворотного зв'язку від суспільства до держави;
- активізація процесу роздержавлення всіх сфер суспільного життя, формування інституціональної багатоманітності громадянського суспільства; підтримка діяльності різних за спрямуванням громадських організацій, зокрема дитячих, молодіжних, студентських, жіночих, екологічних тощо, об'єднань ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, працівників науки, культури, охорони здоров'я, етнокультурних та інших формувань;
- формування реалістичного законодавства, спроможного враховувати конкретні ситуації окремих верств населення;
- максимальне розширення сфери судового захисту прав і свобод людини, формування поваги до права і закону;
- виховання національного і державного патріотизму на основі поваги до національної культурної спадщини;
- піднесення рівня суспільної свідомості, подолання явищ соціальної пасивності, формування готовності до постійного вдосконалення політичної системи відповідно до зміни конкретно-історичних умов [11, с. 715–716].

Важливою умовою покращення взаємодії місцевих органів виконавчої влади і організацій громадянського суспільства є удосконалення механізму формування громадянської культури, який має забезпечити можливість розумного і взаємопов'язаного дискурсу дер-

жавного, громадського та індивідуального в процесі становлення гармонійних відносин органів влади і громадських організацій та їх об'єднань. Основний зміст громадянської культури повинен, по-перше, полягати в формуванні раціонального патріотизму, який ґрунтується на максимальному зближенні інтересів кожного громадянина та суспільства в цілому. По-друге, провідним засобом створення такої єдності загальнодержавних та особистих інтересів має виступати залучення громадян до реальної, практичної участі в управлінні на всіх рівнях суспільно-політичного життя. Нагальною потребою постає розробка й прийняття довгострокової інформаційно-освітньої програми, яка б поєднала в собі елементи політичної, правової та моральної освіти.

Удосконалення взаємодії місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян потребує упровадження нової моделі, ключовим принципом якої має стати інтеграція всіх механізмів в єдиний комплекс, у якому всі елементи повинні взаємно підтримувати та доповнювати один одного, що забезпечить синергетичний ефект державного управління процесом взаємодії місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян.

Взаємодія органів державної влади і громадських організацій може бути ефективною за умов, якщо нова модель їх взаємодії буде функціонувати на засадах системності й постійності, і це має бути належним чином зафіксовано у відповідних програмах взаємодії. Критеріями ефективності взаємодії влади і громадськості, відповідно до нової моделі, є такі риси взаємодії, як оптимальність (відповідність між проблемою та вжитими засобами її вирішення), дієвість (реальність досягнутих результатів), поступальність (від результативності одного рівня здійснюється перехід на наступний, більш важливий, складний і перспективний).

Без сумніву, запровадження нової моделі ефективного розвитку взаємодії місцевих органів виконавчої влади з організаціями громадянського суспільства (у суспільно-політичній, політико-правовій, політико-ідеологічній, соціально-економічній площинах), дасть можливість здійснювати діяльний, позитивний вплив на досягнення політичної стабільності й подальшої демократизації всіх сфер життєдіяльності суспільства, у тому числі на регіональному рівні.

Отже, ми можемо стверджувати, що для поглиблення взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями та їх об'єднаннями важливо цілеспрямовано використовувати запропоновані сучасні механізми, які повинні одержати свій подальший інтенсивний розвиток і втілення в сучасну практику співпраці цих інституцій на основі системних підходів нової моделі, націленої на розв'язання першочергових проблем регіонального та місцевого розвитку, досягнення високих стандартів якості життя громадян.

### Література.

1. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Нові пріоритети. За ред. М. Лациби. – Укр. незалеж. центр політ. дослідж. // Громадянське суспільство. – 2008. – № 3. – С. 2–12.
2. Барков В. Проблеми взаємодії держави і громадських організацій та шляхи їх вирішення / В. Барков // Україна: Стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006. – С. 210-219.
3. Крутій О. М. Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості [Електронний ресурс] / О. М. Крутій. – Режим доступу: [www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/01.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/01.pdf).

4. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства / А. Колодій. – Львів: Червона калина. – 2002. – 276 с.

5. Михайловська О. Г. Інституціональні зміни громадянського суспільства в сучасній Україні / О. Г. Михайловська // Політологія. – 2010. – №1 (69). – С. 120–125.

6. Мотренко Т. Шляхи вдосконалення взаємодії органів влади з суб'єктами громадянського суспільства / Т. Мотренко // Євроатлантикінформ. – 2006. – № 2 (8). – С. 11–13.

7. Сурмін Ю. Концептуальні основи створення системи взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства в контексті інтеграційних процесів / Ю. Сурмін // Євроатлантикінформ. – 2006. – № 2 (8). – С. 29–35.

8. Солонтай О. Державна фінансова підтримка громадських організацій України / О. Солонтай // Громадянське суспільство. – 2010. – № 1(12). – С. 13–21.

9. Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики / С. Рева // Політичний менеджмент. – 2006. – № 3 (18). – С. 70–74.

10. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? / М. В. Лациба, А. О. Красносільська [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство «Україна», 2011. – 132 с.

11. Гурицька М. Проблеми та перспективи громадянського суспільства в сучасній Україні / М. Гурицька // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2008. – № 41. – С. 711–717.