

УДК 321.1:316.3

І. Колосовська

## ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ ПАРТНЕРСТВА ІНСТИТУТІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

**Розкрито специфіку взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Акцентовано увагу на важливості сервісного підходу в публічному управлінні. Обґрунтовано напрями оптимізації співпраці та формування ефективної моделі партнерства інститутів влади і громадянського суспільства.**

**Ключові слова:** публічне управління, інститути публічної влади, громадянське суспільство, партнерство, взаємодія, сервісний підхід.

Процес реформування системи інститутів публічної влади передбачає суттєву активізацію участі в його здійсненні інститутів громадянського суспільства на всіх рівнях. При цьому має відбуватися поступова зміна типу соціальних відносин між владою і громадськістю – з відносин підпорядкування на відносини діалогу та партнерства. Така співпраця повинна ґрунтуватись на конструктивних, функціональних засадах, що, своєю чергою, актуалізує потребу у виробленні дієвої системи заходів і механізмів взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, бізнесу та інститутів громадянського суспільства з метою вдосконалення соціальної системи відповідно до публічних інтересів.

У контексті розбудови демократичної, соціальної і правової держави окреслена проблематика набуває особливої актуальності і є предметом численних наукових досліджень.

Так, питання розвитку та становлення громадянського суспільства відображено у працях таких вчених, як: М. Бойчук, І. Воронов, М. Гурицька О. Корнієвський, В. Князев, А. Колодій, О. Михайловська, Н. Нижник, В. Нікітін, О. Скрипнюк, І. Хижняк, І. Юрченко та інші.

На увагу заслуговують дослідження, присвячені співпраці та діалогу органів влади з громадськістю в системі державного управління. Зокрема, питання взаємодії органів державної влади з громадськістю висвітлено у монографії А. Дегтяра. Принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю розкрито у роботах О. Бабінової. Вчені Е. Афонін, Р. Войтович та Л. Гонюкова розглядають громадську участь у творенні та здійсненні державної політики. А. Халецька, А. Халецький досліджують питання інституціонального забезпечення взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства. Дослідження О. Крутій присвячено діалоговій взаємодії органів державної влади з громадськістю. В. Надрага розглядає взаємодію владних структур і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні.

Незважаючи на значну кількість наукових розвідок у цій площині, чимало питань залишаються малодослідженими у науці державного управління і потребують спеціального поглибленого теоретичного вивчення. Зокрема, розробка і впровадження дієвих механізмів співпраці органів влади та інститутів громадянського суспільства, специфіка системи правового взаємозв'язку громадянського суспільства і держави, обмеженість формального соціального контролю за функціонуванням держави з боку

громадянського суспільства, формування ефективної моделі взаємодії громадянського суспільства й інститутів влади.

Метою статті є обґрунтування специфіки взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, визначення напрямів її оптимізації та формування ефективної моделі партнерства.

Сучасний етап характеризується активізацією процесу визнання офіційної ролі громадянського суспільства у становленні та розвитку різних моделей соціальної демократії. Зокрема, уряди багатьох країн Європейського Союзу як формальне підтвердження такого визнання прийняли документи, в яких основний наголос робився на необхідності подальшої інституціоналізації взаємовідносин між “державним сектором” та “третім сектором”, оскільки подібна співпраця є вигідною для обох сторін. З одного боку, вона сприяє активнішому залученню громадян до системи публічної політики та управління (передусім на місцевому та регіональному рівні), з іншого – спонукає державу розробляти нові механізми взаємодії з інститутами громадянського суспільства, які частково звільняють державу від надання окремих послуг населенню [1].

Законодавчою основою регулювання діяльності інститутів громадянського суспільства в Україні є низка прийнятих і ратифікованих документів та актів, які повинні нормативно забезпечити їх підтримку і розвиток. Зокрема, Закон України: “Про соціальний діалог в Україні”; “Про громадські об’єднання”; Постанова Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”; Указ Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації”; Європейська конвенція з прав людини; Європейська соціальна хартія тощо.

В Україні взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади відбувається у таких правових формах:

1. Участь інститутів громадянського суспільства в нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю в розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів. Громадське обговорення проєктів нормативних актів є обов’язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення.

2. Участь у правозастосовній діяльності держави, яка забезпечується шляхом повної або часткової передачі повноважень державних органів інститутам громадянського суспільства та громадського контролю. Громадські організації також беруть участь у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом органу виконавчої влади. Це також залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу

підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо [2].

Попри відповідне нормативно-правове забезпечення державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, є суттєві розбіжності між формальною інституціоналізацією та реальною активністю громадянського суспільства, а саме реальними можливостями контролювати і впливати на процес вироблення й прийняття політичних рішень, визначати складові соціальної політики, виступати сферою проведення діалогу між зацікавленими сторонами тощо.

На думку експертів, незначною є частка заходів консультацій із громадськістю з безпосередньою участю представників громадськості порівняно з опосередкованими формами взаємодії, тобто електронними консультаціями тощо. Як і раніше, переважають форми опосередкованої участі громадськості порівняно з формами безпосередньої участі громадськості та взаємодії органів влади з громадянами та їх об'єднаннями на місцевому рівні. Механізм громадських слухань, загальних зборів за участю жителів територіальної громади за місцем проживання, впровадження іншого досвіду реалізуються в меншості випадків [3]. З огляду на це, треба констатувати про неідеальність існуючих норм, зв'язків і механізмів у сфері розвитку громадянського суспільства та його взаємодії з державою.

Одним із ключових напрямів модернізації сучасної системи державного управління є створення ефективною системи взаємовідносин, що ґрунтується на поєднанні зусиль держави, бізнесу і громадянського суспільства, ґрунтуючись на адекватних та об'єктивних засадах. Співпрацю інституцій громадянського суспільства і бізнесу потрібно розглядати як важливий показник їх здатності не просто співіснувати поруч із цим сектором, а й залучати підприємницькі структури до фінансування власної діяльності та встановлювати взаємовигідні ділові відносини.

У цьому контексті необхідно акцентувати увагу на понятті державно-приватного партнерства, найпоширенішою практикою використання якого є його вузьке та широке розуміння, відповідно як довгострокового, урегульованого договором, співробітництва між державою і приватним сектором, з метою виконання суспільних завдань, яке охоплює весь життєвий цикл відповідного проєкту: від планування до їх експлуатації, включаючи технічне обслуговування; та поняття “публічно-приватного партнерства” як механізму, що охоплює всі форми кооперації між державою і приватним сектором, які знаходяться в полі між вирішенням завдань, що традиційно відносяться до компетенції держави [4].

Взаємовигідне партнерство між державою та інститутами громадянського суспільства можливе лише за умов паритетного діалогу, тому вкрай актуальною є проблема винаходу новітніх засобів комунікації і відповідної інтеракції. Для оптимізації функціональної дієздатності громадянського суспільства ефективно взаємодіяти з державою воно має бути забезпечено відповідними законодавчими і контролюючими ініціативами та реальним правом моніторингу діяльності владних інституцій.

Основою розвитку функціональної взаємодії держави та громадянського суспільства насамперед мають бути засади самоорганізації, саморегуляції, пропорційності, взаємоінтеграції. Впливовим аспектом виявляється саме пропорційне співвідношення у контексті централізації та децентралізації владних повноважень між державними і громадянськими організаціями, центром та регіонами.

Так, у підсумку, має утворюватися певна саморегуляційна система як результат консенсусної інтеграції взаємодії державної і громадянської площини. Основою такої саморегуляційної системи є зворотній зв'язок між державними та громадянськими елементами, тим самим забезпечуючи здатність до сталого розвитку соціуму загалом [5].

Створення ефективних партнерських відносин між громадянами і владою передбачає постійний аналіз проблем, оцінку проблем та інтересів, розвитку взаємодії, співробітництва і взаємної відповідальності; налагодження двостороннього зв'язку, спрямованого на спільний пошук шляхів вирішення найактуальніших проблем; забезпечення довіри з боку громадян до влади.

Дієвим інструментом підтримки діалогу влади з громадськістю є обласні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства та співпраці органів влади з громадськістю. Їх основні завдання спрямовані на створення умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження співпраці влади та громадськості, фінансову підтримку ініціатив громадськості для спільного вирішення завдань регіональної політики. У межах програм передбачаються фінансові ресурси для проведення публічних консультацій із громадськістю, вивчення громадської думки, проведення конкурсів соціальних проєктів серед громадськості, створення ресурсних центрів громадських ініціатив, навчання державних службовців та представників громадськості використанню інструментів громадської участі, проведення форумів соціальних інвестицій тощо [6].

Підвищення ефективності взаємовідносин між органами влади і громадськістю на державному та місцевому рівнях треба очікувати за умови вирішення таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадською та формування громадських рад;
- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадськості з органами державної влади;
- недопущення дискредитації процедур, використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з громадськістю на веб-сайтах органів державної влади;
- посилення механізмів відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадськості, передусім у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;
- покращення ресурсного забезпечення (фінансового, матеріального, кадрового, інформаційного) структурних підрозділів органів державної влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю;
- підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і громадськості щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації політики;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як громадськості, так і органів державної влади, а також загалом правової, політичної, громадянської культури населення;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості за результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [7].

Розширення взаємодії органів державної влади з громадськими інституціями доцільно розглядати як постійну партнерську співпрацю з використанням потенціалу громадських об'єднань для задоволення публічних потреб. Водночас перехід від відомчої орієнтації діяльності держави до орієнтації на потреби громадян буде сприяти підвищенню рівня довіри з боку громадян.

У цьому контексті особливого значення набуває сервісна концепція публічного управління, що передбачає переосмислення ролі держави у взаємовідносинах із громадянами, зміну пріоритетів і цінностей. Ідея сервісного публічного управління ґрунтується на якісно новому підході та характеризується специфічною формою організації публічної влади, спрямованою не на керування суспільством, а на надання йому послуг. Однією з ключових функцій сервісного публічного управління визнається обслуговування громадян з метою задоволення їх потреб і захисту їх інтересів, з огляду на що особи у відносинах із органами влади є не прохачами, а споживачами послуг. Основними рисами сервісного публічного управління є: розвиток мережових форм управлінської взаємодії; прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади; їх чутливість до запитів громадян; розвиток кадрового потенціалу державного управління; залучення до співпраці неурядових організацій; розвиток “онлайн-ових” послуг тощо.

Для досягнення належного рівня взаємодії органів державної влади та організацій громадянського суспільства важливе значення має: забезпечення ефективної публічної інформаційної політики органів державної влади щодо всіх політико-владних ініціатив, реформаторських дій, посилення практики публічної звітності органів державної влади перед громадськістю з питань, що становлять суспільний інтерес; посилення громадського контролю щодо обов'язкового залучення та повноцінної участі в робочих групах, консультативно-дорадчих органах представників громадських організацій та неурядових аналітичних центрів, їх взаємодії з органами державної влади під час розроблення й коригування документів державної політики; пришвидшення органами державної влади процесу формування мережі консультативно-дорадчих органів (громадських рад), а також приведення їх роботи у відповідність до оновлених нормативно-правових вимог стосовно участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та здійснення консультацій із громадськістю; активізації розроблення оновленої Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, забезпечення повноцінної участі в цьому процесі громадськості [8].

Суттєвим кроком, що сприятиме формуванню ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади і громадянського суспільства, має стати прийняття Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством. Ключовими принципами такої взаємодії повинні бути: розширений соціальний діалог; надання рівних можливостей та забезпечення функціонального балансу між державними інтересами та інтересами окремих позадержавних інституцій; взаємовідповідальність; визнання державою багатоманітності видів діяльності інститутів громадянського суспільства; участь у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації; мінімізований рівень вертикального втручання держави; ефективність, гнучкість; повага, довіра, толерантність, визнання своєрідності іншої сторони; інформаційна відкритість взаємодії між сторонами.

Отже, основними напрямками оптимізації системи партнерських відносин інститутів влади та громадянського суспільства є: забезпечення відповідних правових умов для функціонування та розвитку інститутів громадянського суспільства; активізація дієвої співпраці органів публічної влади з громадськістю в процесі вироблення і реалізації

політики на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; підтримка ініціатив та залучення потенціалу громадських організацій у сфері надання публічних послуг та вирішення соціальних проблем громадян; підвищення рівня інституційної спроможності суб'єктів громадянського суспільства щодо використання механізмів участі громадськості у формуванні й реалізації публічної політики; використання інтерактивних форм зв'язків із громадськістю; підвищення рівня інформованості суспільства шляхом провадження ефективної інформаційно-просвітницької роботи щодо діяльності інститутів громадянського суспільства.

### **Література**

1. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики [Текст] : наук. розроб. / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник [та ін.]. — К. : НАДУ, 2013. — С. 23.
2. Семьоркіна О. М. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс] / О. М. Семьоркіна. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33679>.
3. Розвиток громадянського суспільства в Україні [Текст] : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. — К. : НІСД, 2015. — С. 51.
4. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики... — С. 29.
5. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії [Текст] : монографія / М. А. Бойчук. — К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. — С. 187—190.
6. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? [Текст] / М. В. Лациба, А. О. Красносільська, О. Ю. Вінніков [та ін.] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : Агентство “Україна”, 2011. — С. 98.
7. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства [Електронний ресурс] : роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
8. Розвиток громадянського суспільства в Україні... — С. 55.

### **I. Kolosovska**

#### **FORMING AN EFFECTIVE MODEL OF PARTNERSHIP BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS**

**The specifics of interaction between public authorities and civil society institutions is revealed. Special emphasis is put on the importance of a service approach in public administration. The directions for the optimization of cooperation and formation of an effective model of partnership between public institutions and civil society are substantiated.**

**Key words: public administration, public institutions, civil society, partnership, interaction, service approach.**