

Н. Павлюк

## УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Проаналізовано визначальні аспекти процесу удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства. Розкрито необхідність розробки адекватного назрілим в Україні потребам алгоритму взаємовідносин органів державної влади, місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства. Показано, що визнання місця і ролі громадянського суспільства в системі публічного управління в Україні органами влади не отримує належного підтвердження в практичній управлінській діяльності, що блокує ефективне застосування прогресивних елементів організаційно-правового механізму публічного управління. Зазначено, що процес удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства в Україні здійснюється з використанням шляхів форм та методів централізованої системи управління, що не сприяє розвитку її публічності. Окреслено основні підходи до удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства в Україні у контексті децентралізації влади на загальнодержавному, регіональному і локальному рівнях.

**Ключові слова:** публічне управління, організаційно-правовий механізм, організації громадянського суспільства, децентралізація, удосконалення, взаємодія, ефективність.

Сучасні трансформації у системі управління в Україні здійснюються на принципах публічності, які забезпечили високу позитивну динаміку змін у передових зарубіжних країнах, зокрема й тих, що мали подібні до українських вихідні умови реформування управлінських систем. Для забезпечення процесу удосконалення організаційно-правового механізму публічного управління в умовах сучасних перетворень в Україні необхідно по-новому осмислити і належним чином розробити адекватний назрілим потребам алгоритм взаємовідносин органів державної влади, місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства (далі – ОГС). Ефективність функціонування ОГС у системі публічного управління держави залежить, безумовно, від рівня самоорганізації громадян. З іншого ж боку, цей рівень зумовлений й ступенем демократичності існуючої у державі системи управління. Через те громадянське суспільство і публічне управління держави співвідносяться як органічні складові взаємозумовленої та взаємобалансованої системи. Зростання рівня самоорганізації громадян можливе лише за сприятливих умов, які повинна створити система публічного управління, що сама зазнає зворотного стимулюючого впливу за умови наявності високого рівня самоорганізації населення. Через те удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління з ОГС становить актуальність і зумовлює вибір теми цієї статті.

Окремі елементи організаційно-правового механізму публічного управління в контексті співпраці з неурядовим сектором відображені у ґрунтовних працях зарубіжних вчених: Дж. Александера, Ч. Брианта, В. Кімліки, М. Крозьєра, Я. Куймана, Е. Мальдоноро, які досліджували взаємозв'язок соціального розвитку з громадянським суспільством, політичні комунікації. Серед українських учених важливі складові організаційно-правового механізму взаємодії публічного управління та організацій громадянського суспільства аналізували: Г. Атаманчук, В. Бодров, В. Гройсман, О. Кармазіна, А. Колодій, А. Кудряченко, В. Купрій, В. Ребало, А. Сіцінський, Р. Шпорлюк.

Мета статті полягає у тому, щоб показати основні шляхи та форми удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства в Україні у контексті децентралізації влади, а завдання – дослідити організаційно-правовий аспект цього явища як визначальний елемент становлення сучасної української системи публічного управління.

Розвиток демократичної держави передбачає побудову її відносин із громадянським суспільством на партнерських засадах. У цьому контексті йдеться про створення інституційно-організаційних, фінансових, правових, морально-етичних та інших можливостей, що мають трансформуватись у відповідні форми співпраці та механізми впливу громадськості на державну владу та систему місцевого самоврядування в Україні, а також про забезпечення спільної відповідальності за стан справ на центральному та місцевому рівнях [1].

Передумовою демократизації управління, становлення громадянського суспільства є реалізація принципу відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування, що дає змогу суттєво змінити зміст відносин між владою та людиною, а також між органами державного управління та інститутами громадянського суспільства [2]. Первинними показниками для початку аналізу рівня відкритості можуть бути, наприклад, критерії рівня публічної контрольованості діяльності органів управління, доступності для населення інформації стосовно їх діяльності та чутливості до ідей, що продукуються у громаді.

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи “Про участь громадян у місцевому публічному житті” від 06.12.2001 р. (далі – Рекомендація) відзначено тенденцію посилення демократичності в суспільному житті і публічності в системі управління, зокрема констатувалося, що: за певних обставин рівень довіри людей до обраних інститутів влади падає, а також те, що державні інститути відчувають потребу перебудовуватися й відповідати громадськості по-новому, щоб підтримати законність ухвалення рішень; необхідно ужити заходів для більш прямого залучення громадян до управління місцевими справами за умови збереження ефективності й дієвості такого управління; представницька демократія є основою для участі громадян у публічному житті на національному, регіональному й місцевому рівнях. З огляду на це, були подані важливі рекомендації. Зокрема, для організаційної складової механізму управління: сформувані політику з залученням органів місцевої влади – а якщо потрібно, то й регіональної – спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті; ефективно впроваджувати в життя політику, що заохочує участь громадян у місцевому публічному житті на основі принципів Рекомендації; поліпшувати практичні домовленості про участь громадян у місцевому публічному житті та вживати будь-яких інших заходів у межах їхньої компетенції, що сприятимуть участі громадян. Рекомендації для правової складової

механізму управління: поліпшити законодавчі рамки, що визначають участь і забезпечення того, щоб національне законодавство й норми давали можливість органам місцевої й регіональної влад застосовувати значну кількість інструментів участі відповідно Рекомендації; поліпшувати місцеві норми участі громадян у місцевому публічному житті [3]. Виконання зазначених рекомендацій зумовлює необхідність посилення публічної складової в організаційно-правовому механізмі управління, а це стає можливим лише в умовах здійснення децентралізації влади.

Децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу при збереженні єдності держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання державного апарату [4]. А на місцевому рівні, де у людей є можливість безпосередньо впливати на прийняття рішень, що поліпшують їхнє життя, теоретичні основи демократії наповнюються практичним змістом, і це надає відчутний імпульс розвитку демократичних процесів у всьому суспільстві [5].

Якщо визнати демократію головною цінністю суспільства та основою публічного управління, то таке визнання повинно поширюватися на всю ієрархію управлінської системи. А це означає, що належний організаційно-правовий механізм публічного управління повинен взаємодіяти з неурядовим сектором на загальнодержавному, регіональному і локальному рівнях управління.

Стабільний, прогресивний і динамічний розвиток сучасних передових країн світу зумовлений успішними трансформаціями систем публічного управління, у яких реально забезпечено пріоритет інтересів особи у державі. На конституційному рівні в Україні також закріплено цей пріоритет та зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [6]. Проте лише формально юридичного закріплення цих положень недостатньо. Необхідно, щоб вони перетворились у реальність публічного управління в Україні. Однак, як стверджує А. Колодій, загально визнаною є залежність посткомуністичних трансформацій від громадянського суспільства [7]. У цьому контексті показовою є діяльність в Україні громадських рад. Як показує управлінська практика їх діяльності, насамперед на місцевому рівні, ці інституції здебільшого формально представляють інтереси громад. До їх складу включаються ті громадські організації, що створюються органами виконавчої влади з наближених до управлінських структур осіб. Досить поширеною є практика обмеження участі у громадських радах інших, не наближених до влади суб'єктів, та включення до складу декількох рад одних і тих же осіб. Тому такі ради є громадськими лише формально, за назвою, а за суттю, фактично допоміжними органами владних інституцій.

На сьогодні ж в українських умовах викривлені процеси посткомуністичних трансформацій, тривала суспільно-політична дезорієнтованість населення, високий рівень матеріальної незабезпеченості значної частини громадян, стійкі патерналістські стереотипи щодо держави і їх посилення щодо регіональних олігархічно-кланових груп зумовили недостатню розвиненість громадянського суспільства, що призвело до високого ступня організаційно-правової неготовності органів державної влади та місцевого самоврядування запроваджувати сучасну систему публічного управління. Це суперечить світовій тенденції розвитку передових країн, у яких, незважаючи на суспільно-

культурні відмінності, поступово долається деструктивність бюрократизму і зміцнюються відносини публічного управління та громадянського суспільства.

Український дослідник В. Гройсман вказує на залежність між рівнем розвитку громадянського суспільства та ефективністю функціонування відповідної системи державного управління, що стає можливим лише за умови досягнення певної “рівноваги між громадянським суспільством та державою”. Лише тоді, коли громадянське суспільство є абсолютно незалежним від держави, сама держава набуває інституційного інструментарію для ефективного й демократичного реагування на запити та потреби асоційованого громадянства [8].

Головним призначенням інститутів громадянського суспільства є забезпечення можливостей для задоволення багатоманітних інтересів і потреб членів суспільства. Це призначення реалізовується через функції громадянського суспільства: інтегральну, інструментальну, дистрибутивну, регулятивну, управлінську, комунікативну, нормативну, ціннісну, контролюючу, функції протистояння і критичного відображення [9].

Радикальні суспільно-політичні події в Україні у 2013 – 2014 рр., окрім інших надзвичайно важливих суспільно-політичних тенденцій, продемонстрували й сильні прагнення в частині формування ефективного громадянського суспільства, що зумовило прийняття Національної стратегії розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. (далі – Стратегія). Вона окреслила найбільш загальні недоліки сучасного організаційно-правового механізму публічного управління, що перешкоджають ефективній взаємодії з неурядовим сектором. У правовому аспекті – це недосконалість чинного законодавства, яка створює штучні бар’єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також недостатній рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства. В організаційному аспекті потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків. Окрім того, відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Громадськість недостатньо залучається до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення [10].

У Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. виділено окремий пункт під назвою “Забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення”, який чітко визначає шляхи та напрями удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії публічного управління з неурядовим сектором. Для удосконалення правового механізму тут, зокрема, передбачено унормування: порядку проведення органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов’язковості таких консультацій; порядку ініціювання та проведення місцевих

референдумів; порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень; обов'язковості затвердження у кожній територіальній громаді її статуту, що визначає, зокрема, порядку організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократичної участі.

Удосконалення організаційного механізму повинно здійснюватися шляхом: сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ; сприяння запровадженню обов'язкових публічних консультацій у процесі підготовки проєктів Державного бюджету України та місцевих бюджетів; визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, які надають соціальні послуги; створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями; сприяння включенню до регламентів місцевих рад обов'язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості і відкритості, зокрема питань залучення громадськості до підготовки проєктів актів, що мають важливе суспільне значення [11].

Таким чином, прийняттям Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 рр. визнано посилення впливу громадянського суспільства в державі і зафіксовано його сприйняття як партнера у діалозі з владою, зокрема й в контексті удосконалення взаємодії з інституціями публічного управління. Однак у цьому документі окреслені лише загальні засади удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та ОГС для загальнодержавного рівня з проєкцією окремих завдань, таких як розробка і реалізація відповідних заходів, на регіональний і місцевий рівні. З огляду на те, що завдання, передбачені Стратегією, можуть бути виконані лише за умови взаємовигідної та рівноправної співпраці між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з ОГС, було створено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчого органу при Президентові України, що займається методичним забезпеченням, моніторингом та оцінкою реалізації Стратегії. Співголовами призначено Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України і заступника Глави Адміністрації Президента України. Першочерговими завданнями для реалізації Стратегії визнано розроблення та затвердження щорічних планів проведення відповідних заходів із визначенням необхідних механізмів – нормативно-правових, організаційних, фінансових тощо [12].

Визнання місця і ролі громадянського суспільства в системі публічного управління в Україні органами влади навіть на найвищому рівні поки що не отримує належного підтвердження в практичній управлінській діяльності, що блокує ефективне застосування визначених у Стратегії прогресивних елементів організаційно-правового механізму публічного управління. Зокрема, Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки” № 802-р з'явилося тільки 2 листопада 2016 р. [13], а Положення про Координаційну раду та її персональний склад було затверджене Указом Президента України “Питання Координаційної ради

сприяння розвитку громадянського суспільства” 4 листопада 2016 р. Позитивним є те, що представницький склад Координаційної ради є досить виваженим – до неї увійшли члени ОГС, представники наукових установ, керівництво деяких центральних органів виконавчої влади. Представники громадськості становлять 64% від загальної кількості членів Ради, хоч у Стратегії вказано, що достатньо й половини представників ОГС [14].

На сьогодні все ще процес удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства в Україні здійснюється з використанням шляхів форм та методів централізованої системи управління, що не сприяє розвитку її публічності. Зокрема, в існуючій системі органів виконавчої влади координацію виконання щорічних планів Стратегії покладено на спеціальний координаційний орган, а на регіональному та місцевому рівнях її реалізацію доручено обласним державним адміністраціям.

Розпочатий в Україні процес децентралізації влади є важливою передумовою формування громадянського суспільства, тому що він сприяє активному вираженню інтересів конкретних соціальних груп на певній території і виявленню та залученню неформальних регіональних та місцевих лідерів. Застосування ж у цьому контексті належного організаційного механізму сприяє розширенню соціальної бази та зростанню реальної участі населення, тобто сприяє формуванню публічності управління і, таким чином, знижує ризик виникнення конфліктів між системою управління та громадянами.

Для сучасної системи управління в Україні надзвичайно важливо, щоб децентралізація не вилилась у протистояння із центральним урядом і не означала послаблення загальнодержавної влади в інтересах регіональних і місцевих еліт, які дуже часто представляють не регіональну чи місцеву громадськість, а вузькогосподарські, кланові інтереси, що можуть під виглядом децентралізації прощтовхувати дезінтеграцію з метою забезпечення зростання власного владного впливу і збільшення корпоративного багатства. Гарантією від появи подібних ризиків власне й є дієве громадянське суспільство. Відсутність такого суспільства у регіоні чи на місцях при проведенні децентралізації означає лише передачу влади регіональним чи місцевим корпоративним владним групам, а не суспільству в особі органів публічного управління, що у принципі суперечить демократичним засадам управління.

Розвинуте громадянське суспільство об’єктивно вимагає розвитку алгоритму владно-управлінських відносин на засадах публічності, тому що актуальним є питання щодо забезпечення партнерських відносин у системі управління між органами державної влади та організаціями громадянського суспільства – виразниками впливової недержавної сфери. А це, своєю чергою потребує зміни суті організаційно-правового механізму їх взаємодії і його розвитку та постійного удосконалення на засадах публічності.

Отже, процес становлення та розвитку публічного управління в Україні вимагає удосконалення і комплексного застосування сучасного організаційно-правового механізму. Визначальним елементом у цьому процесі є взаємодія з організаціями громадянського суспільства, що власне й забезпечує реальну публічність. Тому принципово важливе значення має підтримка системою управління громадянського сектора держави і забезпечення його конструктивного впливу на зміну типу управління в контексті розвитку його публічності. В іншому випадку в умовах посилення тенденції зростання рівня організованості громадянського суспільства, що спостерігається на сьогодні в Україні, існуючій управлінській системі загрожує поглиблення відчуженості від суспільних реалій та зростання ступеня ізольованості, закритості. Громадянське ж

суспільство втілює у собі як атрибути і публічність, і взаємодію, і управління громадським сектором. Інституційно організаційно-правовий механізм взаємодії системи публічного управління з громадянським суспільством втілений в організаціях громадянського суспільства.

Перспективою подальших досліджень може бути вивчення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства на регіональному рівні і на рівні створюваних нині об'єднаних територіальних громад.

### Список використаної літератури

1. Основні тенденції та проблеми реалізації “Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac\\_strateg-3be4c.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/nac_strateg-3be4c.pdf).

2. Мельтюхова Н. Реалізація принципу відкритості як інструмент практичного здійснення децентралізації влади / Н. Мельтюхова, Я. Ваніна // Вісник Національної академії державного управління при Президентів України [Текст]. — 2011. — Вип. 1. — С. 166.

3. Про участь громадян у місцевому публічному житті [Електронний ресурс] : Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № Rec (2001)19 від 06.12.2001 р. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994\\_739](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_739).

4. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика / О. Скрипнюк // Віче [Текст]. — 2015. — № 12. — С. 23.

5. Цурканова И. А. Демократический политический процесс как фактор структурных изменений в системе исполнительной власти в современной Украине / И. А. Цурканова // Філософія і політологія в контексті сучасної культури [Текст]. — 2014. — Вип. 8. — С. 276.

6. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К. : Преса України, 1997. — С. 4.

7. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні [Текст] : монографія / А. Колодій. — Львів : Червона калина, 2002. — С. 27.

8. Гройсман В. Б. Децентралізація як засіб лібералізації державного управління: аналіз сучасних дослідницьких підходів / В. Б. Гройсман // Актуальні проблеми державного управління [Текст]. — 2015. — № 2. — С. 104.

9. Кармазіна О. О. Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні / О. О. Кармазіна // Державне управління: теорія та практика [Електронний ресурс]. — 2013. — № 1. — Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2013\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2013_1_30).

10. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 68/2016 від 26.02.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.

11. Там само.

12. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки [Електронний ресурс] : затверджено Указом Президента України

№ 68/2016 від 26.02.2016 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

13. Про затвердження Плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 802-р від 02.11.2016 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/802-2016-%D1%80>.

14. Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 487/2016 від 04.11.2016 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692>.

*Стаття надійшла до редакції 29.03.2017  
Схвалена до друку редколегією 10.05.2017*

**N. Pavliuk**

### **IMPROVING THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF INTERACTION BETWEEN PUBLIC MANAGEMENT INSTITUTIONS AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS**

**This paper provides an analysis of defining aspects of the process aimed at improving the organizational and legal mechanism of interaction between public institutions and civil society organizations. The article underlines the necessity of developing an algorithm of the relationship between public and local authorities and civil society organizations which would be adequate to urgent needs in Ukraine. The author shows that the acknowledgement of civil society's place and role in the system of public management in Ukraine has not been fully shown in management practice and as a result this situation blocks the effective use of progressive elements of the organizational and legal mechanism of public management. The author notes that the process of improving the organizational and legal mechanism for interaction between public institutions and civil society organizations in Ukraine is still carried out using the ways, forms and methods of the centralized system of management that doesn't contribute to the development of its publicity. The main approaches to the improvement of the organizational and legal mechanism of interaction between public institutions and civil society organizations in Ukraine are outlined in the context of decentralization of power at national, regional and local levels.**

**Key words: public management, organizational and legal mechanism, civil society organizations, decentralization, improvement, interaction, effectiveness.**