

**Сергій Гололобов**

аспірант кафедри європейської інтеграції

ОРІДУ НАДУ при Президентові України

## РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: СПЕЦИФІКА СПІВРОБІТНИЦТВА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

У статті досліджується практичний аспект конструктивної взаємодії громадських організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Розкрито зміст «доброго врядування», інструменти демократизації місцевого самоврядування. Визначено роль стратегії інновацій та «доброго врядування» на місцевому рівні. Визначено місцеву ініціативу як реальний механізм управління. Проаналізовано інноваційність та ефективність інструментів участі громадськості в прийнятті рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** громадські організації, органи державної влади, принципи «доброго врядування», інструменти демократизації, стратегія інновацій, місцева ініціатива, громадянське суспільство.

**Sergiy Gololobov**

PhD student of the Department of European integration

of ORIPA NAPA under the President of Ukraine

## CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT IN UKRAINE: SPECIFICS OF COOPERATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND NGOs

**Problem setting.** In the period of independence of Ukraine in the national historiography gradually reinvented past experience of cooperation and constructive cooperation of state authorities and NGOs in the field of socio-political system of Ukrainian society. However, along with those in the historical and legal information sources lacks objective and comprehensive approach to the characterization of the theoretical state of cooperation between public authorities and NGOs.

**Recent research and publications analysis.** Of the works that are devoted to the study of issues of public administration consider it necessary to note work: H.Atamanchuka, V.Kozbanenka, O.Kryukova, V.Melnychenka, I.Nadolnoho, M.Piren, H.Sytnyka, P.Shtompky, F.Shamhalova. Problems of relationship between state and civil society are considered in the works V.Bakumenka, K.Hadzhyeva, V.Kozakova, A.Matsyuka, L.Shklyara, O.Yakubovskoho and others.

Given the severity of the problem and studying issues in today's reality, the researchers bypassed too acute problems, conflicts, negative phenomena, unsolved problem in the above mentioned issues of cooperation.

**The purpose of the article.** The article is - a theoretical study of mechanisms of cooperation between public authorities and civil society organizations and the formation of the concept of meaningful and constructive cooperation of state bodies and public organizations in the socio-political system of Ukraine.

**The main material research.** At the present stage of development of Ukraine is the process of further expanding democracy among the Ukrainian society.

The presence in the country a large number of NGOs and groups of different orientation and forms, evidence of sustainable further development of the process of democratization of Ukrainian society and its transformation by objective indicators of civil society.

Adjust the functional activity of state and public organizations and associations should be built on the basis of partnership, collaboration, in the absence of intervention to the internal activities of state and public organizations and unite.

The leading role in the interaction between public authorities and public organizations and associations owned by public authorities, because the state has a rule of power, providing social organizations and associations of legal basis for their establishment and functioning.

Research shows that the key configurations partnership between public authorities and public organizations and associations are common drafting plans under the various trends of projects forming public companies; joint resolutions and decisions; the formation of joint committees; councils; organization and common action; Council of Workers; collective agreements, etc.

**The findings of this study and further research in this direction.** In the present circumstances of our country's Independence, when the process of deepening social and economic crisis ever is a significant association of effort and absolutely all state bodies and relevant NGOs and associations. To enhance substantive cooperation and interaction between them, in our society there are many conditions and circumstances. Our state, possessing rule of law, guaranteeing the socio-political parties and public organizations and associations of legal and organizational framework, not only their creation and functioning, but also fruitful partnership to address significant social, financial, social and political problems of our modern society. During the interaction of public authorities, public and political parties, public organizations and associations gradually created an effective system to coordinate their work and functioning.

**Key words:** NGOs, public authorities, the principles of «good governance», democracy tools, strategy innovation, initiative local, civil society.

Сергей Гололобов

аспірант кафедри європейської інтеграції  
ОРИГУ НАГУ при Президенті УкраїниРАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ:  
СПЕЦИФИКА СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ  
С ОБЩЕСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

*В статье исследуется практический аспект конструктивного взаимодействия общественных организаций с органами государственной власти и органами местного самоуправления. Раскрыта суть «хорошего управления», инструменты демократизации местного самоуправления. Определена роль стратегии инноваций и «хорошего управления» на местном уровне. Определена местная инициатива как реальный механизм управления. Проанализированы инновационность и эффективность инструментов участия общественности в принятии решений органами государственной власти и органами местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** общественные организации, органы государственной власти, принципы «хорошего управления», инструменты демократизации, стратегия инноваций, местная инициатива, гражданское общество.

Постановка  
проблеми

Враховуючи часи сьогодення, громадянське суспільство, наділене такими рисами, як активність, небайдужість та бажання позитивних змін, є надзвичайно важливою складовою сучасних демократичних країн. Розвинуте громадянське суспільство є своєрідним провідником впровадження змін у суспільстві, в управлінні справами держави і вирішенні проблем локального значення; у впровадженні конструктивної державної політики у різних сферах суспільного життя, правової держави; у подоланні політичних, економічних, соціальних та інших проблем. Проаналізувавши успішний досвід держав демократичного розвитку, активне становлення громадянського суспільства у разі підтримки держави надає можливість додатково залучати ресурси різних видів: людські, фінансові, технічні тощо з метою надання суспільно-корисних послуг, сприяння децентралізації, суттєве підвищення рівня якості державного управління.

Враховуючи, що Україна належить до посткомуністичних держав, за 25 років незалежності суспільство країни, як факт, ще не стало громадянським.

Громадянське суспільство – це спільнота свідомих громадян, якій притаманні високо-розвинуті економічні, соціокультурні, політико-правові, морально-духовні риси; це спільнота, яка у конструктивній співпраці із державою створює якісні відносини правового характеру; це спільнота громадян із рівними правами; це спільнота, яка має активні взаємовідносини з державою з метою створення загального суспільного блага.

У наш час рівень демократії та наявність громадянського суспільства у країнах визначається існуванням недержавних (громадських) організацій, добровільних об'єднань громадян, які не контролюються державою, а знаходяться у постійній взаємодії з нею.

Громадські організації – добровільні масові об'єднання громадян, що виникають внаслідок їх вільного волевиявлення на основі спільних інтересів і завдань. Громадські організації мають свій статут і характеризуються чіткою структурою. Створюються для задоволення і захисту власних законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Вони є основою громадянського суспільства. Діяльність гро-

мадських організацій регулюється Основним законом України – Конституцією, законами України «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» та ін. [2].

У рамках процесу децентралізації в Україні саме громадяни мають постати в центрі всіх демократичних інституцій та процесів в країні. Місцева влада постійно повинна покращувати своє врядування. Україна має створювати та підтримувати інституційні умови для покращення врядування на місцевому рівні у відповідності до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших європейських стандартів.

Органи влади повинні дійсно функціонувати відкрито та прозоро, щоб гарантувати доступ громадськості до інформації та вживати ряд заходів з метою роз'яснення того, як виконуються місцеві публічні справи. Вони мають активніше інформувати населення про свою діяльність; використовувати власні повноваження в інтересах громади, а не для захисту своїх приватних інтересів; впроваджувати інновації та відкритість до змін; виробляти процедури врахування пропозицій громадян для покращення якості своєї власної роботи; залучати громадськість до розподілу коштів бюджету; пояснювати свої рішення громаді, публікувати звіти про діяльність тощо.

Аналіз  
останніх  
досліджень  
і публікацій

Серед науковців, які вивчали питання державного управління взагалі, та взаємодію між собою різних суб'єктів державотворення зокрема, особливої уваги заслуговують роботи та дослідження таких вчених, як: Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, Л. М. Гогіна, Л. І. Загайнова, Ю. Г. Іванченко, Т. П. Крушельницька, С. О. Кравченко, А. М. Михненко, І. Ф. Надольний, Р. А. Науменко, С. А. Пригородова, І. В. Розпутенко, Є. О. Ралдугін, О. М. Руденко, Г. П. Ситник, Ю. П. Сурмін, Ф. І. Шамхалов, Л. Г. Штика, А. Й. Яскевич тощо.

Проблеми функціонування держави та громадянського суспільства розглядаються у працях В. Бакуменка, К. Гаджисєва, В. Козакова, А. Мацюка, Л. Шкляра, О. Якубовського та ін.

Питання конструктивної співпраці та взаємодії між органами державної влади та громадськими організаціями в реаліях сучасної України є комплексним та багатоскладовим, і заслуговує на ґрунтовне дослідження різних аспектів даної взаємодії та широке висвітлення отриманих результатів.

Певне коло дослідників у своїх роботах акцентують увагу лише на рішеннях органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій, не висвітлюючи конкретний механізм їх досягнення, а отже і співпраці між суб'єктами їх прийняття, що й зумовило подальше вивчення даного питання.

Мета

Мета статті – розкрити практичний аспект конструктивної взаємодії громадських організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Із зазначеної мети постають конкретні завдання:

- розкрити зміст «доброго врядування», інструменти демократизації місцевого самоврядування;
- проаналізувати ефективність інструментів участі громадськості в прийнятті рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу

Аналізуючи тенденцію активності громадськості у вирішенні конкретних проблемних питань, доходимо висновку, що за останні роки, починаючи з 2014 року, вона виросла у рази.

Станом на сьогодні громадськість активніше взаємодіє з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, висувуючи конкретні пропозиції, висловлюючи зауваження, подаючи заяви, клопотання, скарги тощо.

Одним із ефективних інструментів громадського впливу є звернення громадян.

Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [3].

Для більшої результативності досягнення успіху, перш ніж писати листа (пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги), необхідно з'ясувати відповіді на наступні питання.

1. Які саме установи (організації, органи) несуть відповідальність (і яку) за порушення, про яке Ви зазначаєте у листі?

2. Які установи (організації, органи) впливають на тих, хто здійснив порушення, і яким чином вони можуть примусити виправити проблемну ситуацію що склалася або притягти відповідальних осіб до відповідальності (цивільної, адміністративної, кримінальної, дисциплінарної)?

3. Чи наявні установи (організації, органи), що розділяють Вашу проблематику і різними ресурсами можуть Вам допомогти в її вирішенні?

4. До якої з установ взагалі є сенс звертатися?

5. Яка саме категорія листів (скарги, запити, звернення) є найбільш оптимальною й у кінцевому результаті ефективною?

6. Кому відповідні листи (скарги, запити, звернення) із викладенням Вашої проблеми будуть адресовані?

7. Чи будете Ви писати листи індивідуального характеру; чи на всіх листах потрібно зазначити, яким ще адресатам направлені копії документу?

8. Чи будуть варіації змісту листа і вимог у ньому, за умови його направлення різним адресатам?

9. В якій формі (яким «тоном») буде писатися лист?

10. Хто саме виступить підписантом листа (можливо є необхідність підписати лист колективно)? Кому з підписантів це може зашкодити (у різних видах, про- явах та формах)?

Перелік даних питань не є вичерпним, а під час написання листа, при зверненні громадян, вважаємо за доцільне користуватися наступними правилами.

- Текст документу має містити чітку вимогу (побажання, прохання).
- Основні думки, викладені у листі, необхідно чітко виділити для легшого сприйняття.
- Більша частина тексту у листі має бути у вигляді посилань на нормативно-правову базу, цитування авторитетних фахівців.

Прикладами фраз і зворотів, що можуть бути у листі, є наступні:

- «Зазначена у даному листі проблематика торкається наших інтересів і викликає у нас занепокоєння (є причиною громадського хвилювання)».
- «Враховуючи терміновість і величезне значення проблематики, про яку йдеться у даному документі, звертаємось до Вас з проханням скоротити термін розгляду даного запиту до 15 діб».
- «Відповідь на даний лист просимо продублювати на адресу Міністерства культури України і Міністерства освіти України (адреси додаються), оскільки вони ознайомлені нами із проблематикою, про яку йдеться».

У листах, при зверненні громадян, не варто ні на що натякати або погрожувати. Лист має бути написаний бюрократичною мовою органів влади: лаконічно і детально.

У наш час широко розповсюджується практика написання електронних петицій як дієвого інструменту звернення громадян з метою привертання уваги та вирішення проблемного питання.

Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування.

Громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції. У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді

автору (ініціатору) електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції. У разі визнання за доцільне викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на розв'язання порушених у петиції питань [3].

Окремої уваги, під час розвитку в Україні громадянського суспільства, заслуговують громадські ради, які мають конструктивно та ґрунтовно здійснювати проведення громадської та антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

Однією із гострих проблем взаємодії громадських організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні є низький рівень професіоналізму громадських організацій та необхідність щодо їх участі у прийнятті владних рішень. Виходячи з цього, суб'єктам цих відносин необхідно запозичити успішний досвід такої взаємодії Європейського Союзу й використовувати його, адаптуючи до реалій України.

Україна має активніше впроваджувати Європейський досвід конструктивної співпраці громадських організацій з органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування) в рамках сталого розвитку громадянського суспільства. Так, наприклад, 01.10.2009 року на Міжнародній конференції неурядових організацій Ради Європи був розроблений Кодекс кращих практик громадської участі у прийнятті рішень. Даний кодекс визначає:

- принципи загального характеру;
- тематичні рекомендації;
- шляхи результативної участі громадських організацій у багатоскладовому процесі ухвалення та впровадження в життя відповідних рішень на локальному, регіональному, національному та міжнародному рівнях.

Кодекс є основоположним документом Ради Європи, що акумулював в собі роль своєрідного інструментарію для результативного залучення різних верств громадян до прийняття, імплементації та здійснення публічних справ у країнах-членах Європейського Союзу та країнах Ради Європи.

У Кодексі зазначено: загальноприйняті риси сучасного громадянського суспільства; механізми участі громадян у прийнятті важливих для них рішень; конкретні шляхи реалізації відповідної громадської участі; ступені громадської участі; етапи, які необхідно здійснити громадським організаціям задля прийняття необхідного суспільно-вагомого, політичного рішення; інструментарій необхідний для здійснення ефективної та змістовної громадської участі.

З метою сприяння встановленню конструктивних відносин, неурядові організації та органи публічної влади різних рівнів повинні діяти за наступними загальними принципами:

- Участь. Громадські організації накопичують та популяризують погляди членів даної організа-

ції, відповідних споживачів та зацікавлених груп населення. Основною умовою для дотримання даного принципу є відкритий процес участі, що опирається на погоджені параметри відповідної участі.

- Довіра. Сучасне суспільство, якому притаманні загальні риси демократії, ґрунтується на прозорій взаємодії між суб'єктами і різними верстами населення. За своєю суттю, змістом та призначенням громадські організації та органи публічної влади покликані відігравати різні ролі, обопільна мета поліпшити життя широкого загалу людей може бути успішно досягнута лише у тому випадку, якщо вона буде ґрунтуватися на довірі, відкритості, прозорості, толерантності, повазі та взаємній надійності.
- Підзвітність і прозорість. Спільна діяльність громадських організацій та органів публічної влади в суспільних інтересах вимагає прозорості та своєрідної (в рамках можливого) підзвітності, із забезпеченням відкритості на всіх етапах.
- Незалежність. Громадські організації мають бути незалежними від органів публічної влади у своїх цілях і шляхах їх досягнення. Громадські організації повинні функціонувати певним чином незалежно і відстоювати свої позиції, якщо навіть вони відрізняються від позицій органів публічної влади.

Ступінь участі громадських організацій на різних етапах процесу прийняття управлінських, політико-правових рішень може змінюватись залежно від рівня відповідного залучення.

- Інформування (низький рівень участі). Вільний та відкритий доступ до необхідної (не забороненої чинним законодавством) інформації є основою всіх наступних кроків на шляху залучення громадських організацій до процесу прийняття управлінських, політико-правових рішень. Це відносно низький ступінь залучення громадських організацій, який зазвичай полягає в отриманні інформації від органів публічної влади, і не потребує та не передбачає втручання або залучення громадських організацій. Процес інформування є надзвичайно важливою складовою процесу прийняття рішень на всіх його етапах.
- Консультація (середній рівень участі). Органи публічної влади звертаються до громадських організацій з метою висловлення останніми власного погляду стосовно реального питання чи процесу прийняття відповідних рішень.
- Діалог (середній рівень участі). Громадські організації або органи публічної влади можуть запропонувати діалог, який в свою чергу може бути необмежений або конкретний. Необмежений діалог – двосторонній обмін думками на регулярній основі, що ґрунтується на спільній зацікавленості та потенційно обопільних цілях. Конкретний діалог ґрунтується на спільній зацікавленості стосовно конкретно-зазначеного управлінського або політичного рішення. Такий діалог зазвичай призводить до створення спільної рекомендації, стратегії розвитку або проекту рішення. Конкретний діалог є більш ефективним, ніж необмежений діалог, так як він складається

зі спільних, як правило, частих зустрічей на регулярній основі і має на меті розробку основних політичних стратегій і зазвичай призводить до узгоджених результатів.

- Партнерство (високий рівень участі). Партнерство, за своїм змістом, передбачає спільну відповідальність на кожному етапі процесу прийняття управлінських, політико-правових рішень: від складання відповідного проекту і прийняття необхідного рішення до реалізації управлінських, політико-правових рішень. Партнерство може передбачати делегування неурядовій організації конкретного зазначеного завдання, наприклад, у сфері надання послуг; форуми, наради тощо із прийняттям, в кінцевому результаті, спільних рішень, включаючи питання фінансового забезпечення.

Для конструктивної роботи громадські організації в Україні мають чітко усвідомлювати етапи процесу прийняття відповідних рішень.

1. Визначення питання порядку денного. На даному етапі завдання неурядових організацій полягає у тому, щоб в ім'я колективного інтересу впливати на тих, від кого залежить прийняття рішення.

2. Підготовка проекту рішення. На даному етапі неурядові організації часто залучаються до виявлення проблематики, надання варіативності вирішення даного питання та обґрунтування обраної ними пропозиції за допомогою, наприклад, досліджень різних напрямів та форм.

3. Прийняття рішення. Органи публічної влади перед тим, як прийняти конкретне рішення повинні взяти до уваги наявні різні точки зору та думки. На даному етапі порада фахівців та спеціалістів у формі консультації є основою для вироблення обізнаного рішення. Однак у ситуації, якщо рішення не прийнято за підсумками загального голосування, референдуму тощо чи завдяки механізму вироблення спільного рішення, право зробити остаточний вибір залишається за органами публічної влади.

4. Реалізація рішення. Це етап, на якому більшість громадських організацій є найбільш активними, наприклад, у наданні послуг та реалізації тематичних проєктів. Більша частина роботи, що здійснюється НУО на попередніх етапах, спрямована на те, щоб вплинути на втілення в життя рішення.

5. Моніторинг реалізації рішення. На даному етапі роль громадських організацій зосереджується на моніторингу та оцінці результатів реалізованих рішень. Надзвичайно важливо виробити ефективну та відкрити систему моніторингу, яка гарантує виконання поставлених завдань політичних рішень.

6. Повторне формулювання/переформулювання управлінських, політичних рішень. Дані, що були отримані засобом оцінки управлінських, політичних рішень, відповідно до потреб суспільства, що постійно зростають, як правило вимагають повторного формулювання управлінських, політичних рішень. Повторне формулювання призводить до початку повторного циклу процесу прийняття необхідних рішень.

З метою розвитку громадянського суспільства в нашій країні кожен громадянин України повинен чітко усвідомити свою особисту роль та зна-

чення в цьому процесі зокрема, та усієї громадськості загалом.

Маючи на меті надання практичної допомоги у питаннях конструктивної, плідної і результативної взаємодії та співпраці між громадськими організаціями і органами державної влади та органами місцевого самоврядування для громадських організацій зазначаємо, що доцільно робити наступне:

- налагоджувати співпрацю в тих умовах які є;
- просувати ідею поглиблення до рівня партнерства;
- лобювати підвищення рівня участі громадськості;
- готувати альтернативні Програми чи вносити зміни до діючих, що стосуються розвитку громадянського суспільства;
- лобювати місцеві механізми участі;
- оскаржувати акти, в розробці яких не змогли взяти участь;
- лобювати місцеві Програми розвитку громадянського суспільства;
- моніторити соціальні і адміністративні послуги, використовувати консультації з громадськістю для врахування пропозицій;
- вчити інших моніторити та брати активну участь;
- лобювати доступ до інформації про роботу місцевих рад;
- контролювати оприлюднення документів;
- оскаржувати порушення права на доступ до публічної інформації;
- відвідувати засідання місцевих рад, їх комісій тощо.

У свідомості кожного громадянина сучасної України повинно постати твердження 35-го Президента Сполучених Штатів Америки Джона Кеннеді: «Не питай, що твоя країна може зробити для тебе, запитай, що ти можеш зробити для своєї країни!» [1].

#### Література.

1. Бартош Венглярчик, Gazeta Wyborcza, 20.02.2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.istpravda.com.ua/digest/2011/02/20/26023/>.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.academy.gov.ua/NMKD/library\\_nadu/Encycloped\\_vydanniy/14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf](http://www.academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Encycloped_vydanniy/14ff57eb-06bd-4b2b-8bfb-ead7f286d5dd.pdf).
3. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.