

А. П. Миколаєць, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

ФОРМУВАННЯ НЕУРЯДОВИХ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА З МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

У статті йдеться про можливості різних громадських організацій бути посередниками між індивідумом і державою, брати участь у визначенні пріоритету тих чи інших суспільних проблем і контролювати звітність державних органів влади, що є основою громадянського суспільства. Запропоновано впровадження системного опосередкованого державного регулювання і стимулювання діяльності громадських об'єднань. Це допоможе громадським об'єднанням стати рівноправними ефективними партнерами влади у вирішенні важливих суспільних проблем. У контексті партисипативної демократії сформульовано аксіоматичне положення про те, що держава і громадські об'єднання приречені на взаємодію, оскільки ділять загальну соціально-політичну сферу, мають загальний ресурс – громадянське суспільство, а також обопільну мету – адекватне запитам задоволення потреб окремих соціальних груп і суспільства загалом.

Ключові слова: неурядові організації, громадські організації, громадянське суспільство, державні органи влади, самоврядування, державне регулювання, партисипативна демократія, соціально-політична сфера.

A. P. Mykolaiets. Formation of non-governmental and public organizations of social partnership with local government

It is noted that civil society is characterized by the fact that people work collectively to solve social problems as ordinary citizens – separate from the government, the administrative apparatus, the army or pro-government organizations. In today's democratic legal state, public associations are becoming one of the most significant factors influencing the development and implementation of state policy.

Having emerged in the public movement, they are increasingly involved in politics, implementing its teleological meaning in "art to live together". Today, the theory of public associations is a constructive response to the crisis of the concepts of socialism, the state of welfare, the inability of the market and the state to meet the needs of the public. The completeness and diversity of organizational life is one of the reliable indicators of the normal functioning of society. Possibilities of various public organizations to act as an intermediary between the individual and the state, to participate in determining the priority of certain public problems and to control the reporting of state authorities are the basis of the Romanian society.

The introduction of system indirect state regulation and stimulation of activity of public associations is proposed. It will help public associations to become equal partners in the government in solving socially significant problems. In the context of participatory democracy, the axiomatic position that the state and civic associations are doomed to interact, since they divide the general socio-political sphere, have a common resource – civil society, as well as a mutual goal – adequate to meet the needs of individual social groups and society as a whole.

For domestic political science, in addition to the mentioned problem, the question of determining the system of categories of concepts of the third sector; unification of existing definitions in Ukraine, defining public associations – a community with officially recognized terminology at the international level, is relevant to the definition of a given problem. These issues are not only theoretical, but also practical, as their solution contributes to the development and implementation of a systematic approach to the third sector as a complex phenomenon, as well as to some extent overcoming the isolation of domestic civil society organizations from the world community of non-governmental organizations.

It is determined that the decision on the necessity of one or another task of the state, business, and public associations – to a large extent depends on the specificity of the course of historical evolution of a particular state, as well as civil and legal culture, the degree of development of economic relations in this society.

Key words: non-governmental organizations, public organizations, civil society, state authorities, self-government, state regulation, participatory democracy, socio-political sphere.

© А. П. Миколаєць, 2018

Постановка проблеми. Однією з основних ознак оптимального управління суспільством є громадська участь. Традиційно в теорії управління розрізняють демократію консенсусу і демократію більшості (Вестмінстерська модель). Система консенсусу передбачає федералізм, поділ влади, двопалатну структуру органів законодавчої влади з роздільними виборами в кожному з них, систему політичних партій, формується за державною, а не за національною ознакою, право накладення вето виконавчими органами. Вестмінстерська система зазвичай трактується як конституційна демократія, за якої всі громадяни, особисто або через будь-які організації, можуть брати участь у роботі уряду або впливати на неї.

Оптимальне правління передбачає також громадянську ініціативу. Громадянське суспільство характеризується тим, що люди колективно діють з метою вирішення соціальних завдань як прості громадяни, окремо від уряду, адміністративного апарату, армії або продержавних організацій. Повнота і різноманітність організаційного життя – надійні індикатори нормального функціонування соціуму. Можливості різних громадських організацій бути посередниками між індивідумом і державою, брати участь у визначенні пріоритету тих чи інших суспільних проблем і контролювати звітність державних органів влади є основою громадянського суспільства.

Неприбутковий сектор охоплює органи територіального громадянського самоврядування, а отже, розширюються можливості соціального партнерства з місцевим самоврядуванням. Державні органи влади зацікавлені в розвитку всіх форм громадської самодіяльності на місцях, у підвищенні активності населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність означеної проблематики підтверджується дослідженнями таких закордонних науковців, як: Т. Бодун, В. Бусел, Е. Ведунг, Я. Виклюк, О. Вольська, В. Князев, І. Розпутенк та ін. Серед російських дослідників питанню сутності неурядових та громадських організацій присвятили праці Г. Атаманчук, Ю. Забродина, А. Поршнева й ін.

Мета статті – дослідження формування неурядових та громадських організацій соціального партнерства з місцевим самоврядуванням та їх взаємодії із системою державного управління.

Виклад основного матеріалу. Місія громадського об'єднання як передового інституту громадянського суспільства полягає в зниженні «витрат представницької демократії», сприянні трансформації політичного режиму до партисипативної демократії. Саме громадські об'єднання можуть розглядатися як важливі стовпи демократичної правової соціальної держави.

Незалежно від політичного режиму можна виділити такі завдання неурядових організацій [3, с. 765]:

1. Генерація людського і суспільного капіталу, який змушує демократію працювати. Даний капітал виражається у формальній і неформальній мережі комунікацій між державно-політичною системою та громадянським суспільством, а також всередині громадянського суспільства, заснованої на довірі, відкритості, обміні інформацією та співробітництві. Тлумачення цього аспекту місії громадського об'єднання відповідає концепції пізнього модерну і постмодерну, коли громадянське суспільство розглядається через взаємодію особистості і владних структур держави, а також через взаємини системного (сукупність безособових комунікацій людей у сфері державної й економічної діяльності, заснованих на принципах раціональності) і життєвого (область прямої комунікації людей і публічна сфера, засновані на принципах комунікативної раціональності) світів. Саме громадські об'єднання є тим унікальним, мобільним, адаптованим механізмом залучення особистості в процеси політичного, громадянського, соціального життя, який організовує їх у потужні групи, здатні впливати на державну політику й отримувати доступ до державних ресурсів. Громадські об'єднання контролюють державну

владу і здійснюють моніторинг порушень і баланс суспільних інтересів, надають громадянам можливість розвивати їхні здібності і вдосконалювати спосіб життя за допомогою здійснення контролю за станом навколишнього середовища, надання допомоги найменш благополучним верствам населення, розвивають людські ресурси, знання й інформацію.

2. Зниження соціальної напруженості в суспільстві. Залученням у діяльність неурядових організацій громадяни знижують рівень своєї депривації, реалізують власні потреби й інтереси.

3. Сприяння гармонізації правоти із законом. Правота – це публічне пред'явлення самовизначення в державі соціальної групи (індивіда), засноване на запереченні сформованих соціальних норм і правил суспільства. Правота може бути ще не вписана в закон, але вона значуща для життєвих інтересів соціальних груп, визнання їхньої своєрідності і людської гідності. Така правота, оскільки вона стає предметом широкої громадської участі, дає підставу для критики чинних законів, соціальних інститутів і культурних традицій і в перспективі приводить до оновлення права [7, с. 265]. У такому контексті, наприклад, діють некомерційні організації (далі – НКО), які виступають проти різних форм дискримінації щодо жінок, інвалідів, людей із різним кольором шкіри.

4. Встановлення балансу між правами й обов'язками громадянина, оптимального співвідношення свободи і відповідальності особистості в межах демократії. Зі вступом у неурядові організації, як підкреслював Е. Ведунг [4, с. 136], кожен так чи інакше визначає свою політичну, соціальну, громадянську й індивідуальну відповідальність за правовий порядок у державі і світі, або, за висловом Я. Виклюк [5, с. 28], «індивідуально освоює громадянську позицію».

5. Ідентифікація й артикуляція найбільш гострих соціальних, політичних, правових, економічних проблем, наявних у соціумі.

6. Надання допомоги державі в поліпшенні якості соціальних послуг. Громадські об'єднання допомагають подолати кризу патерналістської концепції «держави загального добробуту», взявши на себе частину функцій із забезпечення гідного рівня життя громадян. Широке застосування програм інституційної перебудови і пов'язане із цим руйнування колишнього державного ладу в різних країнах породило певний політичний вакуум, але, з іншого боку, мобілізувало громадські інститути в усьому світі на діяльність із метою пом'якшення впливу цих програм, як і на діяльність із заміни соціальних служб, які держава не може далі фінансувати [9, с. 89]. Громадські об'єднання знаходять нові аспекти розвитку і надають адресну допомогу тим, до кого не можуть дійти державні служби. Великими перевагами таких організацій є їхня чуйність до запитів суспільства, гнучкість, новаторський підхід, безпосередній зв'язок із найбільш вразливими верствами населення, здатність ініціювати активну участь населення в житті суспільства, економне витрачання ресурсів і незалежна оцінка питань.

У доповіді Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (далі – ПРООН) за 1993 р. визначено такі напрями вирішення цих завдань і практичної діяльності громадських об'єднань у сучасній демократичній державі [2, с. 305]:

– боротьба з бідністю: цивільним об'єднанням вдалося домогтися успіху в поліпшенні рівня життя бідних як шляхом прямого втручання, так і за допомогою привернення уваги спонсорів до вирішення цієї проблеми;

– надання кредитів бідним: це одне з найбільш значних завоювань у діяльності громадських організацій, які змогли перекрити нездатність ринку забезпечити кредити для зубожілого населення;

– боротьба зі зухвалою дискримінацією за ознакою статі: зростання активності жіночого руху внесло особливий акцент у роботу громадських об'єднань в області гендерного балансу;

– надання невідкладної допомоги: сила громадських організацій полягає в їхній здатності негайно реагувати на потреби для запобігання стихійним лихам, пропаганди і захисту міжнародних акцій, швидке реагування та співробітництво в захисті інтересів корінних народів;

– громадянська експертиза державно-управлінських рішень, що включає експертизу законопроектів, політичних рішень і дій, а також громадський контроль за діяльністю органів державної влади й управління.

Нарешті, під час розгляду соціально-економічного аспекту ролі об'єднань громадян у сучасній демократичній правовій державі не можна не згадати про їхню виняткову важливість у країнах, що розвиваються, а також у державах із перехідною економікою [1, с. 25].

Тут роль громадських об'єднань ще більш важлива, що пояснюється нерозвиненістю ринкових відносин, крайньої обмеженістю ресурсів держави, складністю соціально-економічних питань перехідного періоду. Тому об'єднанням громадян частково доводиться вирішувати завдання, які традиційно виконуються державою в ринковій економіці. На це вказав у відомій доповіді Римському клубу «Босоногая революція» (1988) Б. Шнейдер, який підкреслив, що альтернативні моделі розвитку, що виникали «у гущі повсякденного життя народу» і відповідали його традиціям, середовищу, найбільш успішно втілювалися в життя неурядовими організаціями і допомагали ефективно боротися з нагальними проблемами громадян. Громадські об'єднання виконують нову роль, доповнюють традиційно державні функції, і кордони між владою й інститутами громадянського суспільства стають взаємопроникними.

Формування і розвиток громадянського суспільства в країнах, що розвиваються, відбувається в несприятливих умовах. У цих країнах громадянське суспільство і його організації не мають рівних прав і можливостей порівняно із двома іншими компонентами, а саме – державним і комерційним секторами [6, с. 172]. Будучи добровільними і «незалежними», третій сектор часто розглядався як щось другорядне, особливо в умовах зародження демократії.

У багатьох країнах, що розвиваються, громадські об'єднання насправді слабкі. Їм не вистачає потенціалу в галузі аналізу, управління, роботи в єдиній мережі і в основному в питаннях мобілізації ресурсів. До того ж вони не забезпечують достатньої звітності перед своїми членами. Якщо економічний аспект їхньої діяльності піддається оцінці, то оцінити ефективність їхньої роботи в соціальній сфері дуже складно через відсутність методик. Часто правова основа та директивні документи, що регулюють діяльність цих організацій, мають обмежувальний характер. Схожа картина спостерігається і в Україні [8, с. 125].

У зв'язку із цим вважаємо за необхідне системне опосередковане державне регулювання і стимулювання діяльності громадських об'єднань. Це допоможе громадським об'єднанням стати рівноправними ефективними партнерами влади у вирішенні суспільно значущих проблем.

У контексті партисипативної демократії є аксіоматичне положення про те, що держава і громадські об'єднання приречені на взаємодію, оскільки ділять загальну соціально-політичну сферу, мають загальний ресурс – громадянське суспільство, а також обопільну мету – адекватне запитам задоволення потреб окремих соціальних груп і суспільства загалом. І якщо стратегічна мета політики будь-якої держави полягає в поліпшенні умов життя суспільства, то одна із цілей громадського об'єднання – поліпшення соціального становища окремих груп громадян.

Співпраця некомерційного сектора з органами влади не вичерпується темою про гармонію в громадянському суспільстві. Свій внесок роблять і ділові кола (приватний бізнес), що, як і держустанови, надають ресурси (кошти, інфраструктуру) для проведення заходів громадських організацій. Однак структури бізнесу орієнтовані на більш вузьку мету – збільшення матеріального добробуту засновників і співробітників даної бізнес-організації, а державна політика є передусім зовнішнім середовищем для діяльності цих організацій [5, с. 27].

Зрозуміло, що вирішення питання про необхідність виконання того чи іншого завдання державою, бізнесом, громадськими об'єднаннями великою мірою залежить від специфіки перебігу історичної еволюції конкретної держави, а також громадянської та правової культури, ступеня розвиненості економічних відносин у даному суспільстві. Однак для правової держави проблема полягає в тому, як знайти оптимальний баланс взаємодії органів влади й інститутів громадянського суспільства, які питання залишити у веденні державного управління, а які – передати громадським об'єднанням або бізнесу.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, у сучасній демократичній правовій державі громадські об'єднання стають одним із найбільш значущих чинників, що впливають на розроблення і реалізацію державної політики.

Поставши із громадського руху, вони все активніше беруть участь у політиці, реалізують її телеологічний сенс у «мистецтві жити разом». Сьогодні теорія громадських об'єднань є конструктивною відповіддю на кризу концепцій соціалізму, держави загального добробуту, нездатність ринку і держави задовольнити потреби громадськості.

Дослідження феномена НКО, виявлення їхніх сутнісних характеристик, завдань, функцій у сучасній державі дозволило аргументувати судження про те, що місія громадських об'єднань полягає в подоланні витрат представницької демократії на користь демократії участі [4, с. 88]. Громадські об'єднання тому не вписуються в окреслені для них «соціальні» межі, що потребують осмислення їхньої суті не тільки з позиції соціології.

Для вітчизняної політичної науки, крім означеної проблеми, актуальними є питання визначення системи категорій понять третього сектора, уніфікації наявних в Україні дефініцій, що визначають громадські об'єднання – спільноти з офіційно визнаною термінологією на міжнародному рівні. Ці питання мають не тільки теоретичну, а й практичну актуальність, оскільки їх вирішення сприяє розробленню і реалізації системного підходу до третього сектора як комплексного явища, а також певною мірою подоланню ізоляції вітчизняних громадських об'єднань від світової спільноти неурядових організацій.

У країнах, що розвиваються, у державах із перехідною економікою громадські об'єднання є незамінними, ефективними партнерами держсектора щодо вирішення соціально-економічних і політичних проблем життєдіяльності суспільства, допомагають державі подолати труднощі перехідного періоду. Ці висновки актуалізують завдання активізації потенціалу і ресурсів громадських об'єднань у сучасній Україні, визначають необхідність конструктивної взаємодії неприбуткового і державного секторів у нашій країні, роблять доцільним теоретичне обґрунтування міжсекторного соціального партнерства як стратегії оптимізації взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учебн. пособие. М., 2000. 302 с.
2. Бодун Т. Конфлікти у сфері державного управління. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 1: Теорія державного управління / наук. ред. кол.: В. Князев (співголова), І. Розпутенко (співголова) та ін. К.: НАДУ, 2011. С. 307–308.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Бусела. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
4. Ведунг Е. Оцінювання державної політики та програм. Пер. з англ. В. Шульга. К., 2003. 350 с.
5. Виклюк Я. Моделювання соціально-економічних систем і розрахунок їх динамічних показників на основі аналогій. Фізико-математичне моделювання та інформаційні технології. 2010. Вип. 11, 39–48. С. 24–36.

6. Вольська О. Теоретичні засади ефективності державного управління соціальним розвитком. Економіка буд-ва і міського госп-ва. Макіївка: Дон НАБА, 2012. Т. 8. № 3. С. 167–175.
7. Государственное и муниципальное управление: справочник / под ред. Н. Глазуновой, Ю. Забродина, А. Поршнева. М.: Магистр, 1997. 496 с.
8. Дзюндзюк В. Ефективність діяльності публічних організацій. Х.: Вид-во ХарPI УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
9. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р. Каплан, Д. Нор-тон. Пер. с англ. М. Павлов. М.: Олимп; Бизнес, 2004. 320 с.



УДК 352.9

О. В. Турій, аспірант кафедри філософії,
теорії та історії державного управління
Національної академії державного управління
при Президенті України

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто основні нормативно-правові акти, що визначають процедурні аспекти взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями. Особливу увагу приділено висвітленню міжнародних актів, що ратифіковані Україною та регулюють питання такої співпраці. У статті висвітлено залежність розвитку місцевого самоврядування від громадянської й політичної активності населення. Проведено детальне дослідження проблем у взаємовідносинах місцевого самоврядування з громадянами, об'єднаннями громадян, ЗМІ та іншими інститутами громадянського суспільства, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вирішення визначених проблем.

Ключові слова: місцеве самоврядування, народовладдя, громадянське суспільство, територіальна громада, органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, юридична відповідальність, правове регулювання.

O. V. Turii. Legal aspects of interaction of public organizations with local self-government bodies

The article deals with the basic legal acts defining the procedural aspects of the interaction of local self-government bodies with non-governmental organizations. Particular attention is paid to the coverage of international acts ratified by Ukraine and regulates the issues of such cooperation. The article highlights the dependence of the development of local self-government on the civil and political activity of the population. A detailed study of problems in the relationship of local self-government with citizens, associations of citizens, mass media and other civil society institutions has been formulated, proposals have been formulated to improve the resolution of certain problems.

The article contains a number of concrete proposals for solving the problems of forming the basis of cooperation between local self-government bodies, the legal regulation of control and supervision activities in the field of local self-government, conflict resolution between local self-government bodies and civil society organizations, improvement of legal regulation of liability for non-compliance with legislation on civil cooperation society with local self-government bodies.

It is generalized that modern Ukrainian law-making and law-enforcement practice in general meets the requirements of contemporary democratic states, creating all the necessary preconditions for the independent

© **О. В. Турій, 2018**