

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

НАВЧАЛЬНО-НАУКОВО-ВИРОБНИЧИЙ ЦЕНТР

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

## **МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

на тему

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ЧИННИК  
СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

Виконала: слухач 2 курсу,  
групи ЗМДУ - 18 – 713  
спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»

А.П. Штейна

Керівник

к.держ.упр.

І.М. Лопатченко

Рецензент

д. держ.упр., проф.

О.І. Крюков

ХАРКІВ – 2020

# НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

Освітньо-кваліфікаційний рівень магістр

Спеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування"

## **ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри публічного  
адміністрування у сфері цивільного  
захисту факультету цивільного захисту

\_\_\_\_\_ С.В. Майстро  
" \_ " \_\_\_\_\_ 2020 р.

## **ЗАВДАННЯ**

НА МАГІСТЕРСЬКУ РОБОТУ СЛУХАЧА

Штейни Аліни Павлівни

1. Тема роботи Взаємодія органів влади та громадськості як чинник становлення громадянського суспільства.

Керівник роботи Лопатченко Інна Миколаївна, к.держ.упр.

Затверджена наказом НУЦЗУ від "17" січня 2020 р., № 5.

2. Строк подання студентом роботи 08 червня 2020 року.

3. Вихідні дані: теоретичні напрацювання науковців щодо взаємодії органів влади та громадськості, сучасна практика реалізації взаємодії органів влади та громадськості як чинника становлення громадянського суспільства в Україні.

4. Зміст роботи: дослідити теоретичні основи взаємодії органів влади та громадськості; розглянути сучасну практику реалізації взаємодії органів влади та громадськості як чинника становлення громадянського суспільства в Україні; розробити пропозиції щодо вдосконалення взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу: Магістерська робота містить 1 таблицю.

## 6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Перший розділ	<b>Лопатченко І. М. Викладач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту</b>		
Другий розділ	<b>Лопатченко І. М. Викладач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту</b>		
Третій розділ	<b>Лопатченко І. М. Викладач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту</b>		

7. Дата видачі завдання 03 лютого 2020 року.

## КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапу	Строк виконання етапу	Примітка
1	Вибір та затвердження теми	17.01.2020 р.	
2	Оформлення бланку завдання	03.02.2020 р.	
3	Підготовка розгорнутого плану магістерської роботи	14.02.2020 р.	
4	Опрацювання теоретичного матеріалу за темою, підготовка 1 розділу роботи	03.04.2020 р.	
5	Обробка емпіричних і статистичних даних, підготовка 2 розділу роботи	24.04.2020 р.	
6	Узагальнення рекомендації щодо вирішення досліджуваної проблеми, підготовка 3 розділу роботи	30.04.2020 р.	
7	Доопрацювання змістовної частини роботи	15.05.2020р.	
8	Подача роботи на кафедру	08.06.2020 р.	

Слухач

\_\_\_\_\_ *А.П. Штейна*  
( підпис ) (прізвище та ініціали)

Керівник роботи

\_\_\_\_\_ *І.М. Лопатченко*  
( підпис ) (прізвище та ініціали)

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ .....	9
1.1. Підходи до дослідження оптимізації взаємодії органів влади з громадськістю.....	9
1.2. Поняття і розвиток уявлень про громадянське суспільство....	14
1.3. Історичні аспекти та організаційні засади діяльності громадських організацій в Україні.....	25
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ЧИННИКА СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	35
2.1. Зарубіжний досвід взаємодії влади і громадськості та його використання для становлення громадянського суспільства в Україні.....	35
2.2. Нормативно-правові засади регулювання взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні.....	47
2.3. Особливості, напрямки і форми взаємодії державних установ з громадськістю (на прикладі Валківської районної державної адміністрації).....	53
РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ.....	62
3.1. Підвищення ефективності комунікаційних зв'язків органів влади та громадськості .....	62
3.2. Ресурси розвитку громадянського суспільства в Україні.....	67
3.3. Запровадження нової співпраці органів влади та громадськості.	73
ВИСНОВКИ .....	80
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	84

## ВСТУП

*Актуальність теми.* Громадянське суспільство є невід’ємною частиною механізму, який забезпечує функціонування демократичних інституцій та стабільності політичної та соціально-економічної системи будь-якої країни, роблячи внесок до розвитку надійної та збалансованої державної політики. Успішна співпраця між органами влади та організаціями громадянського суспільства передумовлено створенням сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства.

Концепція єдності та співпраці між державними органами влади та громадянським суспільством в розробці, реалізації та моніторингу державної політики, яка знаходиться в прямих інтересах суспільного блага, є однією з головних характеристик сучасної держави, яка стоїть на службі своїх громадян. За останні роки було проведено всебічну оцінку ролей та функцій організацій громадянського суспільства в європейських державах, включаючи Україну. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством з метою забезпечення більш ефективної громадської участі в процесі прийняття рішень та удосконалення державної політики у сфері надання соціальних послуг у багато інших галузей, від боротьби з безробіттям до покращення освіти.

Основою для даної роботи слугують передусім праці теоретиків державного управління В.Авер’янова, Г.Атаманчука, В.Бакуменка, В.Князева, Н.Нижник, та ін. Серед науковців, які досліджували згадану проблему, із вітчизняних дослідників слід вказати, насамперед, М. Грушевського, М. Драгоманова, А. Колодій, М. Пірен, В. Ребкало, М. Логунова та ін.

Теоретичні основи щодо взаємодії органів влади і громадськості розробляли такі науковці, як С.Давтян, О.Крутій, О.Кулініч, В.Місюра, С.Серьогін, А.Стойка та ін. Окремі важливі аспекти теорії та практики

висвітлювалися в працях західних науковців: Р. Патнама, А. Бентли, А. Токвіля, Г. Алмонда, С. Верби. Т. Парсонса, Г. Ласкі, Ж.-Ж. Руссо та ін.

Методологічні та прикладні питання багатоаспектної проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні досліджувалися багатьма вченими. Серед них варто виділити, зокрема, таких, як Т. Бельська, Н. Бенюх, В. Дзюндзюк, М. Долішній, Н. Калінкіна, В. Корженко, В. Кравчук, Л. Козлов, В. Куценко, М. Месюк, В. Місюра, В. Нікітін, Л. Новоскольцева, А. Палій, Т. Пантелєєва, О. Пухкал, Ф. Рудич, О. Сергєєва, А. Ткачук, О. Чаплигін, Ю. Шаров та ін. Більшість науковців розглядали феномен громадянського суспільства виключно в контексті створення умов для його розвитку. Тим часом після завершення етапу його становлення нагальним є питання визначення його ролі та функцій в процесах соціально-економічного та політичного розвитку України.

Проте, не дивлячись на значну кількість праць щодо взаємодії органів влади та громадськості, на даний момент залишається не визначеним велика кількість теоретичних та практичних основ становлення громадянського суспільства в Україні, що і стало причиною нашого дослідження в даному напрямку.

*Метою магістерської роботи* є науково-теоретичне обґрунтування та розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства в Україні.

Для досягнення мети було поставлено такі *завдання*:

- узагальнити наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених щодо поняття і розвитку уявлень про громадянське суспільство;
- дослідити історичні аспекти та організаційні засади діяльності громадських організацій в Україні;
- проаналізувати нормативно-правові засади регулювання взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні;
- розглянути зарубіжний досвід взаємодії влади і громадськості та його використання для становлення громадянського суспільства в Україні;

– запропонувати рекомендації щодо вдосконалення взаємодії органів влади та громадськості в Україні.

*Об'єкт дослідження* – взаємодія органів влади та громадськості.

*Предмет дослідження* – взаємодія органів влади та громадськості як чинник становлення громадянського суспільства в Україні.

*Методи дослідження.* Для вирішення поставлених завдань у процесі дослідження було використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів. Зокрема, аналіз чинної нормативно-правової бази та моделювання організаційно-правових засад регулювання взаємодії влади і громадянського суспільства. За допомогою аналізу визначено шляхи дієвого залучення громадських об'єднань до публічного управління. У процесі порівняльного аналізу та систематизації зарубіжного досвіду регулювання взаємодії органів влади і громадськості визначено пріоритетні напрями адаптації цього досвіду в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в роботі розроблено теоретичні та практичні основи взаємодії органів влади і громадськості. Зокрема, основні положення наукової новизни одержаних результатів полягають в тому, що:

удосконалено:

- історичні аспекти та організаційні засади діяльності громадських організацій в Україні, що дало змогу визначити основні проблеми у взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства: намагання використовувати організації громадянського суспільства в політичному процесі; створення імітаційних громадських рухів та ініціатив; обмеженість фінансових, кадрових, організаційних можливостей організацій громадянського суспільства; фіктивність значної кількості організацій громадянського суспільства; ігнорування з боку органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень тощо;

дістали подальшого розвитку:

- активне використання соціальних мереж, що має суттєво підвищити ефективність взаємодії між органами влади та громадськості, створення окремих сторінок органів влади у мережах та розміщення у них суспільно значущої інформації для громади має сприяти окрім інформаційної складової, ще й суттєвому підвищенню іміджу органи влади, як такому, що не залишає поза увагою нагальні проблеми суспільства публічної особи.

*Апробація результатів.* Дослідження пов'язано з науково-дослідною роботою кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України. Результати дослідження були оприлюднені на науково-практичній конференції та на засіданнях кафедри.

У першому розділі проведено теоретичний аналіз підходів до дослідження оптимізації взаємодії органів влади з громадськістю, розглянуто поняття і розвиток уявлень про громадянське суспільство, проаналізовано організаційні засади діяльності громадських організацій в Україні.

У другому розділі проведено аналіз зарубіжного досвіду взаємодії влади і громадськості та його використання для становлення громадянського суспільства в Україні, нормативно-правових засад регулювання взаємодії влади та громадянського суспільства, особливості, напрямки і форми взаємодії державних установ з громадськістю.

У третьому розділі запропоновано основні напрями вдосконалення взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства в Україні.

*Практичне значення* проведеного дослідження полягає у тому, що розроблені та обґрунтовані в роботі висновки й рекомендації становлять базу для практичного вдосконалення регулювання взаємодії органів влади і громадськості.



# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

### **1.1. Підходи до дослідження оптимізації взаємодії органів влади з громадськістю**

На сьогоднішній день необхідно розширювати і конкретизувати такі поняття як: формуючі впливи на громадянське суспільство, модернізація суспільних відносин, трансформація системи державного управління, оптимізація системи державного управління, з метою досягнення цілей і реалізацій функцій держави, з урахуванням цілей та інтересів суспільства, що в свою чергу призведе до формування нового стилю державно-управлінської діяльності.

З урахуванням вище зазначеного, а також спираючись на аналіз вітчизняних, зарубіжних літературних та інформаційних джерел необхідно проаналізувати сучасні науково-теоретичні підходи щодо розуміння впливів органів державної влади на суспільство задля формування нового стилю державно-управлінської діяльності в процесі розвитку інститутів громадянського суспільства та формування громадянської культури; визначити складові формуючих впливів та межі їх дій у трансформаційній системі державного управління задля налагодження комунікацій органів державної влади і громадянського суспільства та формування у них спільної взаємовідповідальності; обґрунтувати доцільність введення таких понять як: формуючі впливи на громадянське суспільство, модернізація суспільних відносин, трансформація системи державного управління, оптимізація системи державного управління, як основних чинників побудови ефективного управління спрямованого на розвиток соціальних процесів; охарактеризувати особливості практичного значення формуючих впливів на суспільство, що

приведе до оптимізації системи державного управління в аспекті розвитку та діяльності інститутів громадянського суспільства [1].

Дана проблема є комплексною, саме тому для запровадження державної політики щодо розвитку громадянського суспільства в процесі демократичного врядування органам державної влади необхідно:

1) визначити процедуру проведення громадської експертизи задля підвищення прозорості дій влади; забезпечення участі громадян в управлінні та розв'язку проблем, що зачіпають їхні інтереси; забезпечення можливості громадян контролювати дії та рішення влади;

2) запровадити на законодавчому рівні громадський контроль задля виявлення існуючих проблем в роботі органів державної влади, можливості громадянами контролювати дії влади;

3) проводити громадські слухання, роз'яснювальні роботи, консультації, опитування, моніторинги, зустрічі представників органів державної влади з громадськістю задля формування компетентного сталого громадянського суспільства.

4) сформувати культуру та традиції громадянського суспільства задля становлення громадянської свідомості, належного ставлення чиновників до громадських організацій, налагодженню співпраці з громадськістю, вміння пересічних громадян формувати свої проблеми та самим брати участь у їх вирішенні;

5) виявляти межі формуючих впливів органів державної влади на громадянське суспільство задля налагодження комунікацій між ними, створити умов для розвитку інститутів громадянського суспільства, сформувати громадянську культуру і громадянську відповідальність;

6) налагодити взаємодію органів виконавчої влади з Громадськими радами задля вироблення моделі співпраці та належного публічного реагування на зауваження та пропозиції інститутів громадянського суспільства та окремих громадян;

7) розробити стандарти надання соціальних послуг інститутам громадянського суспільства на належному рівні;

8) відкривати та постійно оновлювати консультаційні сайти органів державної влади, задля підвищення ефективності державної політики та максимального наближення державно-політичних рішень до потреб громадянського суспільства [4].

Формуючі впливи мають виконувати багато функцій. Останні характеризуються певними категоріями: діяльність, спілкування, управління, організація, вплив, інформація, комунікація, розуміння, мовні одиниці тощо.

Особливість таких категорій полягає в тому, що є певні відмінності між трактуваннями наукових категорій та їх практичною спрямованістю.

Категорії, котрі стосуються формуючих впливів можна співвіднести наступним чином:

- діяльність (в практиці відображується в діях щодо активізації, взаємодії, впливу, контролю, відповідальності, поведінки, роз'яснення, розповсюдження, сприяння);

- спілкування (в практиці відображується в діях щодо обговорення питань і розв'язання проблем (на засіданнях, нарадах, зустрічах, прийомах , переговорах тощо));

- управління (в практиці відображується в діях щодо підпорядкування, влади, ідентифікації, панування, виховання, формування будь-чого);

- організація (в практиці відображується в діях щодо просування ідей, поглядів, філософії управління, влади);

- вплив (в практиці відображується в діях щодо сприйняття, розуміння, поводження, відношення до норм, правил, зразків (впровадження в психіку, уселяння, руйнування негативних стереотипів тощо), стимулювання);

- інформація (в практиці відображується в діях щодо різних видів аналізу, одержання даних);

- комунікація (в практиці відображується в діях щодо обміну даними, результатами аналізу тощо);

- розуміння (в практиці відображується в діях щодо сприйняття, вчинків, поведінки, поводження, ідентифікації норм (правил, зразків));

- мовні одиниці (в практиці відображується в діях щодо надання повідомлень, відомостей, висловлювань, роз'яснення, коментарів, пропаганди, заслуховування, уселяння, регулювання, організації впливу тощо) [1;3].

Аналіз певних рекомендацій, аналітичних довідок дає можливість окреслити саме практичну складову перелічених вище наукових категорій щодо взаємодії влади з громадянським суспільством: засідання комітетів громадян, збори мешканців, відкриті наради, спілкування засобами е-урядування тощо [4].

Наукові дослідження щодо розуміння впливів на громадянське суспільство демонструють певний спектр розвідок. По-перше, спостерігається пересічення зон наукових досліджень в цих галузях наук. По-друге, одним напрямом приділяється більше уваги, чим іншим.

Аналіз дав змогу об'єднати результати досліджень за певними напрямами.

Так, для політології, історії, соціальної філософії актуальними є питання формування національної свідомості мас, тиск на свідомість і підсвідомість людини при формування громадянського суспільства, розвитку національної ідеї, впливу релігійного фактору на становлення громадянського суспільства, трансформації індивідуальної і групової свідомості в суспільну, ціннісно-нормативної установки партнерської свідомості.

Питання самоорганізації суспільства розглядає історія, політологія, соціологія, соціальна філософія та державне управління.

Налагодження каналів зворотного зв'язку між владою і громадянським суспільством розглядають історія, політологія, теорія держави і права, державне управління та соціальна філософія.

Проблеми вільної самоврядної особистості вивчає соціальна філософія, соціологія, політологія та державне управління.

Процесам перетворення держави в демократичну та соціально-відповідальну приділяють увагу в дослідженнях з соціальної філософії, політології, теорії держави і права та державного управління.

Досягненню стабільності та оптимізації відносин між державою та громадянським суспільством є актуальними для політології, соціальної філософії та державного управління.

Організаційно-правове забезпечення щодо спільної діяльності держави і громадянського суспільства є предметом досліджень політології, теорії держави і права та державного управління.

Розробці аналітичної моделі взаємодії державної влади і громадянського суспільства та виробленню комплексного підходу щодо розвитку громадянського суспільства приділяють увагу дослідження в галузі політології та державного управління.

На проблемах захисту особи від тиску держави та юридичний механізм забезпечення конституційних прав та свобод людини та громадянина наголошується в політології, теорії держави і права та у державному управлінні.

Акцент в політології, теорії держави і права та державному управлінні також робиться на питаннях оптимізації прийняття рішень в умовах сформованого громадянського суспільства.

Шляхи підвищення ефективності взаємодії державного управління та місцевого самоврядування досліджується в теорії держави і права та державному управлінні.

Питання участі громадянського суспільства в управлінні суспільними процесами є предметом наукових розвідок державного управління та теорії держави і права. Також для цих двох галузей є спільними проблеми використання державно-примусових заходів та удосконалення державно-управлінського впливу на громадянське суспільство.

Такий аналіз дає підстави твердити, що виокремлюються нові зони досліджень, які дадуть відповіді на наступні питання: чи здатна влада

забезпечувати умови для розвитку громадянського суспільства в умовах кризи, чи можуть інституції громадянського суспільства впливати на антикризові процеси, чи зможе громадянське суспільство зберігати довіру та лояльність до влади в різних умовах розвитку держави, чи здатні інституції громадянського суспільства впливати на суспільство та суспільні відносини, чи виконують інституції громадянського суспільства функції лобістів по відношенню до громадськості, які можуть бути моделі формуючих впливів для налагодження взаємодії держави та громадянського суспільства, яким чином геополітичний простір впливає на діяльність інституцій громадянського суспільства на Україні, яким чином інституції громадянського суспільства впливають на регулювання різних виді конфліктів: релігійних, етнічних, соціальних, власності тощо.

У всіх цих питаннях цілеспрямовані впливи на громадянське суспільство стосуються забезпечення нормативно-правових та міжнародних актів, а формуючі впливи – на громадянську відповідальність та прийняття суспільством нових норм та цінностей.

У практичному значенні ці питання є актуальними в контексті нормативно-правових актів щодо розбудови громадянського суспільства у державі [5; 6].

## **1.2. Поняття і розвиток уявлень про громадянське суспільство**

У науковому середовищі існують різні підходи до визначення, структури елементів і функцій громадянського суспільства. Найчастіше під громадянським суспільством розуміється сфера суспільства, що характеризується високим рівнем самоврядування індивідів і добровільно сформованими асоціаціями та організаціями громадян, яка захищена від прямого втручання і регламентації з боку органів державної влади [21; 30]. Для деяких дослідників воно також асоціюється з існуючими західними демократичними традиціями: свободою особистості, різноманіттям відносин

власності; правовою державою [35]. При цьому концепція громадянського суспільства як колективної спільності, цілого, що існує незалежно від держави, є об'єктом дискусій між консервативною, ліберальною і соціалістичною (соціал-демократичною) політичними традиціями вже більше двох сторіч.

Але попри різні інтерпретації цього поняття, з моменту свого виникнення і до наших днів воно має чітко виражений антиетатистський імпульс і значний демократичний потенціал. Витоки цієї суперечки сходять до античної класики і середньовіччя [2; 13]. Але найбільш гостро дискусії щодо феномену громадянського суспільства розгорнулись у XVIII-XIX ст., коли вони набули характеру наукового дискурсу.

Варто зазначити, що в той час (як, до речі, і сьогодні) існувала низка інтерпретацій громадянського суспільства, які часто знаходилися в суперечності. Отже, не можна говорити, що є класичне визначення громадянського суспільства. Багато в чому це пов'язано з тим, що сама ідея громадянського суспільства виникла як різновид утопії «самообмеження» і включала безліч форм демократії, а також дуже складну систему громадських, соціальних і політичних прав. Саме тому норми громадянського суспільства – права особистості, право на недоторканність приватного життя, на створення добровільних асоціацій, формалізована законність, плюралізм, публічність, свобода підприємництва – часто трактувалися по-різному. Так, зокрема, бачення громадянського суспільства Дж. Локком, Ш. Монтеск'є, А. Фергюсоном та А. де Токвілем істотно відрізняються.

Дж. Локк розглядав громадянське суспільство як синонім термінів «політичне суспільство» або «державу», а також розробив концепцію природного стану, в якій вже закладено всі основні риси тієї сукупності найрізноманітніших форм життя, яку пізніше будуть називати «громадянським суспільством» [55].

Ш. Монтеск'є зосереджував увагу на проблемі захисту політичної волі від загрози деспотичного втручання держави в життя індивідів або груп населення.

Його розуміння громадянського суспільства зводилося до ідеї проміжних суб'єктів, які опосередковують відносини між індивідом і державою [30].

А. Фергюсон особливо цікавився процесом історичних змін у широких еволюційних рамках. Він розглядав виникнення цивілізованого суспільства з попередніх станів, що характеризуються як “дикість” і “варварство”. За А. Фергюсоном, громадянським є лише суспільство витончене, сприйнятливие до моралі [61].

А. де Токвіль бачив активне громадянське суспільство як щось створене з самоврядних асоціацій для захисту проти занадто сильної держави, а також проти «тиранії більшості» [55]. На його думку, щільна мережа добровільних об'єднань захищає громадян від державного свавілля; ці асоціації виступають школою демократії, адже люди, які отримали навички керівництва ними, отримують необхідну політичну майстерність.

Близьким до розуміння А. де Токвілля є визначення громадянського суспільства сучасного дослідника Д. Ронні, до якого він відносить «ті форми асоціацій між індивідуумами, які очевидно не є частиною публіки, державного апарату, приватного, сімейного життя або атомістичного ринку» [55].

Сутність громадянського суспільства, заснована на вільному об'єднанні, підкреслюється і у визначеннях інших сучасних дослідників. Але сучасне використання терміну «громадянське суспільство» сфокусовано не тільки на тих асоціаціях, які є ексклюзивними й прихильними соціальній справедливості та демократичній участі.

Наприклад, Ю. Михальський пропонує таке визначення громадянського суспільства: «приватні, неурядові та некомерційні організації, які мають мету, спрямовану на суспільне благо» [30]. Як видно, в цьому понятті немає нічого, що виключало б з нього організації з абсолютно іншими цілями, оскільки зміст поняття «суспільне благо» також є дискусійним.

Як зазначає Дж. Холл, громадянське суспільство є одночасно і соціальною цінністю і набором соціальних інститутів [67, с. 3]. Звертаючись до досвіду посткомуністичних країн, Дж. Холл підкреслював, що «громадянське



суспільство розглядається як протилежність деспотизму, простір, в якому соціальні групи могли існувати і рухатися; щось, що могло служити прикладом і забезпечило би більш м'які, більш толерантні умови існування» [67, с. 13].

На думку М. Шехтера, для ясності визначення в концепцію громадянського суспільства представляється доцільним включати всі рухи, ексклюзивні і неексклюзивні, навіть якщо чийсь нормативні переваги полягають в тому, щоб сконцентрувати свою увагу тільки на стратегіях зміцнення демократичних сил [69]. Такий підхід має додаткову перевагу завдяки визнанню того факту, що громадянське суспільство є майданчиком реалізації політичних і владних устремлінь груп і асоціацій в конкурентній боротьбі.

Згідно з О. Рябеці, автори, які виступають з позицій ліберального плюралізму, концентрують свою увагу на конфлікті між державою і громадянським суспільством, але ігнорують або, принаймні, значно применшують конфлікти і суперечності всередині громадянського суспільства [51]. О. Рябека вважає це спірним з точки зору розуміння динаміки влади, політики і боротьби як атрибутів громадянського суспільства всередині держави, так і глобального простору.

Н. Бермео також стверджує, що було би помилкою громадянське суспільство визначати надто односторонньо і розглядати лише в демократичному ракурсі [66]. Це зробило б неможливим передбачити і запобігти соціальний конфлікт, який, як правило, зароджується в середині громадянського суспільства. І О. Рябека, і Н. Бермео використовують критичний підхід і концентруються на конфліктах, включаючи ті, які викликані структурними причинами всередині самого суспільства. У такому підході належне місце приділяється економічним і соціальним чинникам.

У свою чергу М. Ховард, визначаючи громадянське суспільство за допомогою чотирьох послідовних констатацій, уважав за потрібне особливо підкреслити правову сторону діяльності його структур [64].

По-перше, громадянське суспільство, на його думку, формується із вторинних (до первинних він відносив сімейні та родинні зв'язки та утворення)

соціальних груп, в які люди об'єднуються добровільно на підставі соціального контракту (у письмовій або іншій формі).

По-друге, підмножина груп, що належить до «вторинного суспільства» («secondary society»), тобто суспільства, що функціонує в межах публічної сфери, відповідає таким вимогам: в їх внутрішня діяльність повинна бути, відкрита для певних форм зовнішнього «контролю», що дозволяє визначити ступінь її відповідності чинному законодавству, і їх рекомендації, що стосуються політичного курсу, повинні бути доступні для широкого обговорення та аналізу. Іншими словами, – це прозоре суспільство, яке формує публічну сферу. По-третє, групи, що належать до «прозорого вторинного суспільства», характеризуються таким:

1) терпимістю до інших груп і готовністю співпрацювати або конкурувати з ними

відповідно до встановлених правил;

2) горизонтальною, а не вертикальною структурою їх взаємодії;

3) демократичною, дорадчою, а не авторитарною системою управління.

Це дозволяє виключити з-поміж них як приховані, так і явні автократичні клієнтелістські мережі, а також різноманітні форми культу вождя.

По-четверте, відносини між цими групами і державою є формалізованими і будуються у правовому полі.

Усі ці міркування він представив у вигляді таблиці, де наводяться також приклади «негромадянських» інститутів, які загрожують розвитку або самому існуванню громадянського суспільства (таблиця 1.1).

За визначенням Ю. Габермаса, традиційне громадянське суспільство – це публічна сфера громадянської активності, яка характеризується відкритістю комунікації, використанням раціонального критичного мислення, концентрацією на суспільне благо, а не на приватні інтереси [12].

Д. Коен і Е. Арато під громадянським суспільством запропонували вважати сферу соціальної інтеракції між економікою і державою, що складається, в першу чергу, зі сфер найбільш близького спілкування (зокрема,

сім'ю), об'єднань (зокрема, добровільних), громадських рухів і різних форм публічної комунікації [25, с. 16].

Таблиця 1.1.

Різниця між інститутами громадянського і негромадянського суспільства

Інститути громадянського суспільства	Інститути негромадянського суспільства
Прозорість, відкриті організації	Закритість, таємні організації
Служіння громадянам і суспільству	Клієнтелістські структури
Горизонтальні структури управління	Вертикальні, ієрархічні структури
Толерантність: дискурс і практика мають демократичний, дорадчий характер	Антидемократичні, нетолерантні структури
Законодавчо захищений простір діяльності	Законодавчо не оформлений статус діяльності, інколи вона може виходити за межі закону

Сучасне громадянське суспільство, за їх думкою, створюється за допомогою певних форм самоконструювання і самообілізації. Самотворення (незалежна діяльність) і інституціоналізація не обов'язково можуть здійснюватися незалежно один від одного, але в довгостроковій перспективі обидва ці процеси стають обов'язковою умовою розвитку громадянського суспільства. Тому і сьогодні громадянське суспільство, на думку Дж. Коена і Е. Арато варто розглядати не тільки як даність, тобто в пасивному розумінні – як мережу інститутів, а й активно – як продукт самоконструювання колективних акторів.

Таким чином, незважаючи на істотні відмінності в розумінні громадянського суспільства, в основу і класичних визначень, і тих, які пропонують сучасні теоретики громадянського суспільства, включається цілий набір соціальних процесів. Усі визначення громадянського суспільства

апелюють до сфери громадського життя, яка виходить за межі держави. І в цьому контексті особливий інтерес представляє визначення С. Гінера і Е. Холла, які підкреслюють ті риси сучасного громадянського суспільства, присутність яких є ключовою для всіх поглядів і суджень з приводу концепту громадянського суспільства [67]. На їх думку, на сучасному етапі громадянське суспільство представляє собою історично сформовану сферу індивідуальних прав, свобод і добровільних асоціацій, чия неполітична конкуренція з метою задоволення особистих потреб, інтересів, уподобань і прав гарантується публічним інститутом, який називається державою. Вони вважають, що будь-яке зріле громадянське суспільство містить в собі, щонайменше, п'ять базових характеристик: індивідуалізм, приватне життя, ринок, плюралізм і соціальну диференціацію. Розглянемо їх детальніше.

1. Індивідуалізм. Головним онтологічним твердженням лібералізму є той факт, що первинною одиницею соціального життя виступає індивідуум, і що всі політичні, економічні та культурні інститути – не більше ніж об'єднання або сукупності окремих індивідуумів. Громадянське суспільство при цьому засноване на переконанні, що індивідуум є зосередженням суверенної волі. У цій іпостасі, індивідууми також є суверенними компонентами політики і визначаються як громадяни. У свою чергу демократія і держава, згідно з класичними уявленнями, існують для захисту і підтримки прав та інтересів, які належать індивідуумам в громадянському суспільстві [35]. Релігійні групи, партії, торгові й промислові асоціації є агрегацією волі індивідуумів. Вони можуть бути розпущені або модифіковані громадянами, які їх створили. Оскільки світ індивідуалістичного громадянського суспільства виявився успішним, а колективістських громадянських суспільств не існує, це дозволило і онтологічно й ідеологічно закріпити думку, що індивідуалізм є наріжним каменем будь-якого громадянського суспільства.

2. Приватне життя. Громадянське суспільство представляє собою те місце, де проходить поєднання світу, який розділений на дві сфери: публічну і приватну [48, с. 82]. Коли індивідуальна свобода визначається як вище благо і

невтручання в життя інших вважається головною чеснотою соціальної взаємодії, недоторканність приватного життя стає найхарактернішим досягненням сильного громадянського суспільства.

3. Ринок. Якщо індивідуалізм і недоторканність приватного життя є важливою морально-етичною основою громадянського суспільства, то ринок представляє собою його структурну характеристику. В якості головного організаційного принципу громадянського суспільства вільний ринок акумулює ресурси завдяки добровільному і повністю анонімному процесу нескінчених обмінів за домовленістю між індивідуумами і їх асоціаціями [48]. На економічному рівні, від якого він і отримав свою назву, ринок генерує еквілібріум (рівновагу) за допомогою агрегованих сил пропозиції і попиту. Аналогічний процес відбувається і на політичному, ідеологічному, інтелектуальному і культурному рівнях ринку. Результатом цього є більш широкий, спільний ринок, що представляє собою конкурентний і за своєю сутністю мирний простір для відтворення громадянського суспільства.

4. Плюралізм. Він має два виміри: з одного боку, плюралізм забезпечує дифузію влади в суспільстві, яка потім в різному ступені поширюється на окремих громадян, спільноти, асоціації, інститути та їх різноманітні коаліції. Потім вони стають відносно незалежними один від одного і знаходять свою власну сферу компетенції, в яку інші організації, включаючи державу, не можуть втручатися. З іншого боку, плюралізм є культурою, в рамках якої вільно співіснують і в рівній мірі культивуються прихильниками широкий спектр переконань, концепцій і відносин. Для підтримки демократичної культури громадянського суспільства потрібним є великий рівень толерантності. У цьому зв'язку Р. Даль пише: «Демократія існує не тому, що народ хотів її і домагався широкого консенсусу з базових цінностей, а тому, що різні групи тримали один одного за горло, поки не усвідомили обопільну нездатність досягти панування і необхідність домовитися» [13, с. 84]. Таким чином відбувається легітимація фрагментації соціального організму відповідно до індивідуальних переваг. Це, у свою чергу, сприяє закріпленню тенденцій до

існування різних моделей етнічності, віри, ідеології, заснованих на уподобаннях громадян. Ось чому можна сказати, що громадянське суспільство є підґрунтям для «відмінностей», панування «різниці» у світі, який об'єднаний імперативами спільного громадянства і рівності всіх перед законом.

5. Соціальна диференціація. Якщо в рамках лібералізму громадянство є політичною інституціоналізацією суверенного індивідуума, а лібералізм, у свою чергу, базується на конкурентному розподілі благ, тоді з цього випливає, що суспільство має складатися з нерівних людей, які об'єднуються у певні соціальні групи і класи.

Парадокс сучасних підходів до питання про обсяг і межі громадянського суспільства полягає в тому, що саме широта і різноманіття його змісту чомусь нерідко провокують прагнення цю широту теоретично звузити. Очевидним приводом для цього стало властиве нашому часу виразне домінування серед форм громадських інститутів асоціацій соціального характеру у вузькому сенсі цього слова, більшість яких породжені умовами та вимогами саме сучасного суспільного життя, що і надає сфері громадського особливий, якісно новий вигляд. Звідси в деяких дослідників і виникає спокуса ототожнити сферу громадянського суспільства з «системою горизонтальних соціальних зв'язків», що утворює «як би прокладку між базисом і надбудовою, економікою і державою». У такій постановці питання є свій позитивний сенс, оскільки, таким чином, увага приковується до першочергового аналізу важливої складової сучасного громадянського суспільства – соціальних відносин, але при її абсолютизації за його межами залишаються сім'я, економічні, а нерідко і політичні інститути.

Цікавим у цьому контексті є підхід Е. Гоулднера, який розділяє громадські організації за ознакою цілеспрямованості на три загальні категорії:

- 1) інститути, що працюють на утвердження громадянської свідомості і самозахист;
- 2) інститути, що забезпечують автономне асоціювання людей;
- 3) інститути, що сприяють комунікацій і взаємодії громадян.

У той же час найбільшої гостроти в дискусіях про сутність громадянського суспільства набула проблема його співвідношення з політикою, і особливо питання про місце політичних партій в системі відносин «держава – громадянське суспільство».

І в даному разі науковцями чітко виділяються три основні позиції:

- 1) громадянське суспільство є сукупність неполітичних відносин [22];
- 2) громадянське суспільство є «політичний феномен» [21];
- 3) громадянське суспільство включає в себе поряд з неполітичними і певні політичні відносини і організації [29].

Таке розходження позицій можна пояснити низкою факторів, одним з головних серед яких є те, що під час історичного розвитку змінилося саме співвідношення громадського та політичного, і межі між цими сферами стали поступово стиратися [48], створюючи уніфіковану публічну сферу.

Таким чином, аналіз базових характеристик громадянського суспільства дозволяє нам зробити висновок: під громадянським суспільством слід розуміти сферу того, що є відносно, але приватним в сучасному соціумі, і існує в дуалістичній формі. Ця форма складається, з одного боку, з публічно-політичного компонента, який включає мережу громадських організацій та структур, які виходять на публічно-політичну арену: громадські рухи, об'єднання, асоціації тощо, і спрямовані на вирішення проблем на макрорівні. З іншого – приватний компонент, сформований з утворень, які включають громадян, об'єднаних за інтересами для вирішення приватних (локальних) проблем (мікрорівень).

Феномен «громадянського суспільства» є предметом уваги для науковців протягом останніх кількох сторіч.

Основні концептуальні положення про громадянське суспільство були сформульовані такими видатними мислителями минулого, як Дж. Локк, Ш. Монтеск'є, А. де Токвіль та ін. Завдяки роботам цих і багатьох інших мислителів під громадянським суспільством сьогодні прийнято розуміти:

– по-перше, асоціації людей, в яких кожна людина має невідчужувані права (одним з найважливіших серед яких є право власності), є рівноправним з іншими членами суспільства, самостійна у виборі цивільного стану;

– по-друге, громадські союзи людей, які об'єдналися з соціальної, етнічної,

релігійної та іншої приналежності, політичних, економічних, професійних та інших інтересів;

– по-третє, суспільні відносини, які розвиваються і функціонують на самоврядних засадах, а також шляхом прояву інтересів і волі окремих індивідів і їх асоціацій, що діють у вільному від державно-правового впливу соціальному просторі.

Громадянське суспільство, завжди виступає в дуалістичній формі і складається, з одного боку, з публічно-політичного компонента (мережа громадських організацій та структур, які виходять на публічно-політичну арену), з іншого – приватного компонента (об'єднання за інтересами для вирішення приватних (локальних) проблем громадян).

Між тим варто відзначити, що в сучасній науковій традиції громадянське суспільство прийнято розглядати не тільки в пасивному розумінні – як мережу громадських інститутів і структур, а й активному – в контексті самоконструювання колективних акторів.

Узагальнення думок науковців дозволяє виділити такі базові функції громадянського суспільства:

– інтеграційна: об'єднання індивідів, соціальних груп і спільнот на принципах свободи і добровільності;

– соціалізуюча: утворення сприятливого соціального середовища для формування активних і вільних індивідів;

– відтворювальна: продукування демократичних цінностей, норм, знань і форм діяльності;



- інструментальна: досягнення взаєморозуміння, консенсусу між суперечливими і різноспрямованими інтересами і устремліннями індивідів, груп, асоціацій і рухів;
- контретапистська: здійснення тиску на державу відповідно до принципів політичної демократії і здатності стримати надмірне посилення державної влади;
- регулятивна: регуляція соціальної поведінки людей і певний контроль за ними за допомогою системи громадянських цінностей, норм і санкцій не правового, а переважно морально-етичного характеру;
- стабілізуюча функція: збереження і зміцнення певних соціально-економічних умов стабільності різних сфер життєдіяльності індивідів і груп;
- правотворча функція: стимулювання правового нормотворення висуненням вимог юридичного закріплення громадських, політичних і економічних прав і свобод.

### **1.3. Історичні аспекти та організаційні засади діяльності громадських організацій в Україні**

Більшість науковців схиляються до думки, що громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, сфера непримусової людської солідарності [24].

Поняття громадянського суспільства застосовується для пізнання усієї сукупності існуючих у суспільстві відносин, які не є державно-політичними, перебувають поза сферою державного директивного регулювання. У такому суспільстві самовияв вільних індивідів і добровільно сформованих організацій громадян захищені законом від прямого втручання і довільної регламентації з боку органів державної влади. Це справа розвитку вільного ринку, безперешкодного поширення духовних, моральних, національних цінностей тощо.

Головними суб'єктами такого суспільства є: громадянин зі своїми громадянськими правами і громадські (неполітичні й недержавні) організації-асоціації, об'єднання, рухи і громадські інститути [58].

Одним з головних факторів розвитку громадянського суспільства в Україні можна вважати налагодження взаємодії між організаціями громадянського суспільства та органами державної влади, місцевого самоврядування тощо.

Громадянське суспільство – це сфера спілкування, взаємодії, спонтанної самоорганізації і самоврядування вільних індивідів на основі добровільно сформованих асоціацій, яка захищена необхідними законами від прямого втручання і регламентації з боку держави і в якій переважають громадянські цінності [10, с.152].

Чим розвинутіше громадянське суспільство, тим більше воно саморегулюється і тим самим воно менше потребує втручання з боку держави. Легітимна держава – це лише делегування їй владних повноважень та визначення її допоміжного характеру відносно суспільства.

Громадянське суспільство, за Гегелем, поєднує у собі ринкову економіку, суспільні класи, корпорації та інститути, а також цивільні права, що регулюють відносини його складових. Це суспільство не спроможне подолати притаманні йому конфлікти, тому воно повинно бути приведене до порядку політичними структурами. Однією з таких структур має бути держава [10, с.154].

Відповідно до теорії «суспільного договору» люди укладають угоду й створюють державу, котра стає над суспільством, відчужує та зосереджує частину природних прав індивідів. Так виникає громадянське суспільство, яке на відміну від природного, додержавного є станом людності, в якому існує держава. В конвенційних теоріях держави (Локк, Вольтер, Руссо) громадянський стан суспільства тлумачиться як антипод природного стану, а влада – як похідна відносин, що панують у громадянському суспільстві [10, с.155].

Біла книга урядування ЄС дає таке визначення: «Громадянське суспільство об'єднує переважно організації самоутворені або утворені під керівництвом,

організації неурядові, професійні асоціації, харитативні, засновничі, організації, яки заохочують до соціально активного життя на рівні району і міста, часом з внеском місцевої церкви і її громади» [10,с.17].

Суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності це є вихідний принцип громадянського суспільства [59,ст.15].

Головними ознаками (принципами) громадянського суспільства є:

– відокремлена від держави структура суспільства, яка утворена різноманітними асоціаціями, добровільними об'єднаннями людей;

– відповідна вільним ринковим відносинам політична система, де держава є похідною від громадянського суспільства та процесів, що відбуваються у ньому;

– сфера вільної реалізації безпосередніх і різноманітних інтересів громадян [24,с.155].

Так, частина перша статті 36 Конституції України [59] гарантує громадянам право на свободу об'єднання, в тому числі у громадські організації, для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Свобода об'єднання означає, зокрема, правову (де-юре) і фактичну (де-факто) можливість добровільно, без примусу чи попереднього дозволу, утворювати об'єднання громадян або вступати до них. Згідно з частиною четвертою статті 36 Конституції України, ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян.

Вважається, що в основі розвинутого громадянського суспільства лежить активна діяльність інститутів громадянського суспільства. Відповідно до абзацу другого пункту 2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976, до інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи

самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [13].

Наявність розвинутого громадянського суспільства є однією з передумов існування демократичної правової держави. Обов'язком правової держави є захист інтересів та прав громадян.

Іншими словами громадянське суспільство – це неформальне соціальне партнерства, яке збалансовує існуючі інтереси. Це в тому числі взаємодія організацій громадянського суспільства з органами місцевого самоврядування як один факторів розвитку громади.

Організації громадянського суспільства покликані забезпечити певний баланс між соціальними та політичними силами, регулювати відповідні відносини за допомогою правових норм.

Функціями громадянського суспільства в Україні є:

- забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, зокрема, шляхом створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю з найважливіших питань життя суспільства і держави;

- запровадження громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію [21].

Створення громадянського суспільства та правової держави в Україні є ключовими завданням на сучасному етапі, особливо в рамках стратегії руху України до загальноєвропейських цінностей та правил.

Держава і громадянське суспільство в межах демократичного устрою зацікавлені в діалозі та партнерстві. Також вони повинні прагнути до підвищення ефективності взаємодії. Але без розвинутого громадянського

суспільства, без створення належних умов для забезпечення свободи думки і слова, свободи об'єднань, вільного вираження поглядів свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні, держава не може забезпечити функціонування різних моделей демократії що у поєднанні з безпосередньою та представницькою демократією є умовою успішної модернізації, європейської інтеграції та сталого розвитку.

Проте аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та бюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством;

- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;

- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;

- податкове навантаження не стимулює діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;

- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;

- потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не використовується.

Ми можемо зробити висновок, що держава повинна сприяти розвитку громадянського суспільства. Повинна залучати організації громадянського суспільства до боротьби з корупцією, проведення глобальних економічних та соціальних реформ тощо.

Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової держави. Крім того

громадянське суспільство сприяє матеріальній і духовній незалежності людини від держави, прагнучи правової гарантії незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Між органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства повинен існувати взаємозв'язок.

Найбільш суттєві недоліки у сфері законодавчого регулювання правового статусу громадських організацій упродовж попередніх 20 років були пов'язані з такими чинниками, як:

- відсутність у юридичних осіб права бути засновниками громадських організацій та унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами;

- поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводило до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації;

- можливість громадських об'єднань захищати виключно права членів цих об'єднань, що фактично рівнозначно забороні захисту прав інших громадян. Своєю чергою це унеможливлювало розвиток правозахисного руху у суспільстві;

- установлення порядку фактично подвійної реєстрації громадських організацій із досить складною та тривалою у часі процедурою.

Ці всі питання були частково враховані при прийнятті у 2012 р. нового Закону України «Про громадські об'єднання».

Співпраця влади та організацій громадянського суспільства у всіх державах, що перебувають у перехідному трансформаційному періоді супроводжується серйозними проблемами та перешкодами. Основними формами організації взаємодії органів влади та організацій громадянського суспільства можна вважати :

- участь організацій громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

- здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв’язання проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

- надання організаціям громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;

- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

- проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування

Консультативно-дорадчі органи сприяють прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та демократичного розвитку суспільства. Підтвердженням цього є визначення дорадчого комітету як тимчасового колективу представників територіальної громади та органів місцевого самоврядування, створеного для вирішення питань, які потребують поєднання різних функцій і залучення фахівців з різних галузей. Найкращі результати приносить об’єднання дорадчих комітетів із формою опитування громадської думки, які виконують актуальні проблеми громади. Як правило, створення дорадчих комітетів ініціюється органами місцевої влади.

Одним з головних завдань процесу демократизації українського суспільства, розвитку громадянського суспільства є створення і забезпечення ефективного функціонування системи взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Запорукою успішної державної політики, спрямованої на потреби населення, її підконтрольності суспільству, відповідності стратегічним національним інтересам є наявність налагоджених

ефективно діючих шляхів взаємодії між органами місцевої влади та громадським середовищем.

В умовах коли Україна прагне європейського поступу стає актуальним завдання організації системи співпраці органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства на рівні територіальної громади, яке ґрунтується на принципах демократичного самоврядування й наближення до інтересів та потреб громадян. Становлення сучасної системи місцевого самоврядування, яка б відповідала потребам сьогодення і демократичним принципам функціонування політики, неможлива без налагодження якісної співпраці влади з інститутами громадянського суспільства і громадськістю в цілому.

Проблема громадянського суспільства в Україні полягає у відсутності належного державного фінансування. Більшість громадських організацій існують на благодійні та бюджетні кошти, які не завжди розподіляються рівномірно. Постійний пошук джерел фінансування штовхає організації громадянського суспільства на зближення з бізнесовими і державними організаціями, що призводить до втрати ними незалежності.

Зазначимо, що у своїй сукупності організації громадянського суспільства не мають особливого впливу на ухвалення рішень та політичні процеси національного значення. Однією з причин цього є закритість влади та її відмежованість від зовнішніх рекомендацій. Але громадські організації можуть впливати на створення відповідної громадської думки та на ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві.

Взаємодія держави (влади) та організацій громадянського суспільства на рівні територіальної громади ускладнюється через:

- використання організацій громадянського суспільства в політичному процесі.
- створення імітаційних громадських рухів та ініціатив, які із використанням організацій громадянського суспільства маскуються під



стихійні реакції груп громадян, невдоволеними діями чи рішеннями органів державної влади.

– брак прийнятних фінансових, кадрових, організаційних можливостей організацій громадянського суспільства, фіктивність значної кількості організацій громадянського суспільства, невідповідність змісту діяльності заявленим статутним завданням та ін.

– систематичне ігнорування з боку органів державної влади при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і позицій організацій громадянського суспільства, висловлених в процесі консультацій, в проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо.

– дискредитацію потенційно ефективних процедур консультацій з громадськістю, громадської експертизи, слухань та ін. Це стосується непрозорості підбору тих організацій громадянського суспільства, які залучаються до консультацій з громадськістю, а також їх низької результативності, оскільки пропозиції і рекомендації переважно не піддаються ретельному аналізу й не враховуються.

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом виводить на новий, більш високий рівень взаємодію між її сторонами як безпосередньо у сфері розвитку громадянського суспільства, так і (враховуючи системний характер цього акту) стосовно активізації громадської участі в інших галузях співробітництва та досягнення основних цілей угоди. Важливими напрямками реалізації завдань угоди та імплементації її положень є співробітництво безпосередньо між організаціями громадянського суспільства України та ЄС, участь незалежних громадських експертів та їх об'єднань у діяльності всіх двосторонніх органів, що утворюються для інституціонального забезпечення дієвості угоди, подальше наближення вітчизняного законодавства (як в цілому, так і щодо громадянського суспільства) до відповідних європейських стандартів [58].

Взаємодія державних інститутів з інститутами громадянського суспільства є умовою існування правової демократичної держави, інститути

громадянського суспільства є партнерами держави у реалізації нормотворчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій.

Основними проблемами у взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства можна вважати: намагання використовувати організації громадянського суспільства в політичному процесі; створення імітаційних громадських рухів та ініціатив; обмеженість фінансових, кадрових, організаційних можливостей організацій громадянського суспільства; фіктивність значної кількості організацій громадянського суспільства; ігнорування з боку органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень тощо.

Цілком зрозумілим є те, що вирішення стратегічного завдання розбудови громадянського суспільства в Україні принципово важлива подальша трансформація системи державного управління та місцевого самоврядування.

## РОЗДІЛ 2

### СУЧАСНА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ. ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ЧИННИКА СТАНОВЛЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

#### **2.1. Зарубіжний досвід взаємодії влади і громадськості та його використання для становлення громадянського суспільства в Україні**

Співтовариства людей, пов'язаних між собою на політичній, релігійній чи професійній основі, існували ще у давні часи. Уже тоді наявність цих об'єднань так чи інакше торкалось інтересів держави, соціальних груп і конкретних осіб, ці об'єднання одержували законодавчу регламентацію. Так, хоча античність не знала політичних партій в сучасному їх розумінні, але в VI-VII ст. до н.е. серед жителів античної рівнини існувало особливе політичне угруповання, що являло собою центр зародження античної аристократії [2]. У V ст. до н.е. в Афінах організовувалися гетерії – таємні товариства однодумців-олігархів, дії яких були спрямовані проти демократичного ладу, а в Стародавньому Римі часів Республіки були «оптимати» прихильники аристократії і «популяри», що виражали інтереси всадницького стану, провінціалів і плебсу.

У римських законах, які були викладені у XII таблицях (V ст. до н.е.), є згадування про колегії, що підрозділялися на релігійні (жрецькі) та майново-професійні, що мали частково публічно-правовий характер: ремісні цехи, комерційні корпорації, об'єднання за спільністю інтересів, благодійні організацій тощо. Спочатку римське право визнавало волю об'єднання, його члени могли прийняти будь-яке рішення, якщо в ньому не містилося нічого, що суперечило публічним законам. Порядок вільного утворення колегій, запозичений із законодавства Солона.

В Європі існували різні релігійні і політичні об'єднання, союзи взаємодопомоги, професійні організації, гільдії. Система гільдій і цехів у містах

XI-XII ст. походила від ранньої німецької гільдії, що була військовим і релігійним братерством. Гільдії більш пізньої епохи багато чим зобов'язані руху Світу Господнього X-XI ст., який частково діяв через братерства, що називалися «гільдіями світу».

З виникненням міст в останні десятиріччя XI ст. поширилися купецькі, благодійні, ремісничі і інші гільдії світського характеру. Вони зберегли сильні релігійні риси, у цілому беручи на себе турботу про духовні, а не тільки матеріальні сторони життя своїх членів. Типова гільдія прагнула підтримувати високі моральні стандарти поведінки, караючи своїх членів за богохульство, азартні ігри, лихварство тощо. Товариствам дозволялося для виконання статутної мети відкривати окремі установи та підприємства, влаштовувати читання, спектаклі, концерти, базари, збирати пожертвування.

Історія ГО Великобританії сягає початку XVII ст., коли 1601 р. прийнято «Статут благодійництва». З того часу у Сполученому Королівстві діяли недержавні служби соціального забезпечення, «дружні товариства» та «будівельні товариства», метою яких був захист промислових робітників. У XX ст. виникли численні правозахисні організації, їх діяльність зосереджувалась у трьох основних сферах: проблемах навколишнього середовища, боротьба за мир, права жінок. Чіткого законодавчого регулювання такої діяльності не було; фактично, правовою базою виникнення ГО стало припущення Загального права щодо свободи «збиратися разом для спільного блага [11, с. 12]».

У Франції була прийнята «Декларація прав людини і громадянина», яка проголосила: мета кожного державного союзу складає забезпечення природних і невід'ємних прав людини, таких як воля, власність, безпека та опір гнобленню.

У період з кінця XIX до середини XX ст. у Західній Європі законодавче регулювання права та діяльності об'єднань громадян було закріплено на конституційному рівні.

Останнім часом виявляється тенденція поряд із загальним проголошенням права на об'єднання визначати в конституціях та окремих законах основи

статусу окремих видів об'єднань – політичних партій (ст. 21 Основного закону Німеччини, ст. 4 Конституції Франції), профспілок (ст. 39 Конституції Італії, ст. 23 Конституції Греції), підприємницьких союзів (ст. 7 Конституції Іспанії). Нерідко при цьому від партій і інших громадських об'єднань потрібно, щоб їхня внутрішня організація відповідала демократичним принципам.

Статус громадських об'єднань змінювався разом із суспільством і статусом особистості: від необмеженого права на об'єднання в Стародавній Греції – до регулювання окремих прав і обов'язків об'єднань осіб в Стародавньому Римі, через професійні середньовічні корпорації з суворою регламентацією праці та побуту членів, заборони на створення політичних організацій – до дозволу на створення профспілок і політичних партій ХІХ ст., закріплення права на волю об'єднань в національному законодавстві, а в середині ХХ ст. – і в міжнародних нормах [33].

На сьогоднішній час багато з розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів публічної влади з громадськістю, використовують різноманітні технології та методики організації цього процесу.

Приклади діяльності із зазначеної проблематики органів влади тих країн, що визнані світовими лідерами щодо демократії та взаємодії влади з громадськістю, а саме: Великобританія, Франція, Канада, Німеччина, США. Досвід зазначених країн був не тільки позитивним, а й негативним тому, що в процесі впровадження та вдосконалення методик залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми і невдачі.

Громадські організації Великобританії беруть активну участь у сферах освіти, культури, відпочинку та соціальних послуг [11]. Тільки на освіту припадає 42% всіх витрат третього сектору. Це є свідченням довгої традиції британських “публічних шкіл” і незалежних університетів, а також трансформації урядових коледжів та політехнічних інститутів у приватні навчальні заклади, яка має місце в сьогоднішній Великобританії. 21% неприбуткових витрат йде на культуру й відпочинок, до того ж більшість на клубну та спортивну діяльність. У сфері соціальних послуг третій сектор

виконує функцію правового захисту і надання суспільно-важливих послуг. Третій сектор відіграє значну роль у наданні міжнародної допомоги, а також житловому питанні, де він має міцну традицію житлових товариств й житлових об'єднань для робітників [33 с. 78]. Узагальнюючи, можна сказати, що у Великобританії ГО історично були основою широкого спектру суспільних рухів, якими залишаються і нині.

З державного сектора надходить майже 40% всіх доходів ГО Великобританії. Цікава ситуація у сфері вищої освіти: держава надає навчальним закладам фінансову підтримку з метою забезпечення громадянам більшого доступу до освіти, але університети функціонують як приватні неприбуткові установи.

Третій сектор Сполученого Королівства зберігає традиційно високий рівень приватної благодійної підтримки. Загалом вона становить 12% загальних надходжень, а в таких сферах, як охорона здоров'я, соціальні послуги та охорона навколишнього середовища, коливається між 25 і 40% [33; 70].

Основним чинником впливу на сучасний розвиток третього сектора Великобританії є еволюція його відносин з державою. Прем'єре-міністр Великобританії М. Тетчер переклала значну частину суспільно значущих проблем на приватний сектор та ГО, внаслідок цього сталися зміни в системі охорони здоров'я, а найбільш сприятливі зміни відбулися в ГО. Більшість змін були сприятливими для ГО, але виникли й нові проблеми. Найкращим прикладом може слугувати перехід від системи грантів для ГО, що надавали суспільно-важливі послуги, до контрактної системи оплати певних послуг, який може призвести до зростання залежності громадських організацій від урядових структур [10]. Отже, можна зробити висновки, що третій сектор змушений більш активно шукати підтримку приватних структур з метою збереження належного рівня незалежності.

Деякі аспекти досвіду Франції (укладання контрактів у сфері надання послуг). Франція визнана одним із світових лідерів демократії, яка має досить

багато спільних рис з Україною та її системою державного управління. Перші реформи в незалежній Україні базувалися саме на досвіді цієї країни.

Реформа структури французької адміністрації, яка почалася 23 лютого 1989 року зі створення так званих “центрів відповідальності” розвивалась у двох напрямках: залучення та участь громадськості та “контрактування” як форма партнерства громадськості і влади. Законодавство передбачало, що керівники зазначених центрів повинні об'єднати політику на національному рівні з особливостями регіонів при постійній участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність та здійснення реформи [70]. «З технічної точки зору, засновуючи «центри відповідальності», необхідно було скласти договірні угоди як між центральними органами влади і приєднаними до них центральними урядовими агентствами, так і між цими агентствами та Міністерством державної служби і бюджету Франції. При нагоді, ці документи були доповнені відповідно до контрактів із щорічними цілями, наприклад у межах Міністерства Суспільних справ. У таких випадках зазначені угоди нагадували список дій, які сторона, що їх підписала, погоджується виконувати протягом наступного року. Повноваження та відповідальність у цих угодах були розміщені в ієрархічній послідовності, яка йде від директора до керівників департаментів, і потім від керівників департаментів до начальників відділів. Ця діяльність перш за все почалась із встановлення та розробки відповідної національної політики» [70].

Як зазначає Марсель Пошар «на 1 січня 1994 року у Франції було 207 центрів відповідальності, в яких були залучені майже 100 тисяч державних службовців... Створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами...». Він також надає основні, на його погляд, переваги та недоліки реформи:

«Цей процес супроводжувався переформулюванням фундаментальних та виробленням нових принципів державного управління, таких як спрощення процедур, прозорість, інформування громадськості та потреба вдосконалення

процедури реагування на потреби громадян при наданні послуг. Перевагами цього підходу були:

- об'єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;
- стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;
- модернізація методів управління людськими ресурсами;
- оцінка державної політики.

Недоліками цього підходу були:

- ускладнення бюджетних процедур;
- адміністративний контроль» [60, с. 53].

З погляду на здійснення державної політики, досвід Франції щодо контрактів заслуговує на увагу у зв'язку з тим, що «контрактування» було розроблено як інструмент координації між органами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість.

У 2001 р. Франція відзначала сторіччя Закону про асоціації 1901 р., його значення в історія цієї країни не може бути переоцінено. Цей закон показав реальні зміни у ставленні французького суспільства до практики створення асоціацій. Після введення в силу цього закону в країні почалося стрімке зростання кількості асоціацій та їх членів, а також сфер діяльності, в які ці асоціації було залучені.

Прийняття Закону 1901 р. є і на сьогоднішній день важливим для розвитку громадських організацій Франції, його простота та відкритість були головними ознаками позитивного відношення до асоціацій, які характеризують сучасне суспільство.

Участь громадськості у Франції використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики.

Активне залучення громадськості до державних справ розглянемо на досвіді Канади, яке почало розвиватись наприкінці 1960-х – початку 1970 років у двох основних сферах – землепланування та їх використання, а також



планування розвитку громад. Державна політика була націлена на залучення громадськості до процесу прийняття рішень органами державної влади на центральному рівні та на рівні муніципалітетів і громад. Муніципалітети повинні були розробити програми широкої участі населенні в їх діяльності. Участь громадськості розглядалась як додаткове джерело інформації та інформування, що надало змогу підвищити ефективність діяльності муніципалітетів та результативність рішень, що ними приймалися. Залучення громадськості на ранніх етапах планування дозволило підвищити продуктивність використання часу та ресурсів. Місцеві органи влади зобов'язали канадські муніципалітети використовувати участь громадськості як необхідну складову усіх планів розвитку, що ними розроблялися та впроваджувалися.

Впродовж 1960-1970 років федеральний уряд Канади, через надання грантів, активно сприяв процесам розвитку демократії та широкому залученню громадськості до діяльності органів місцевого самоврядування так і громадським об'єднанням, які займались питаннями розвитку громад. Процеси відкритості влади у той час в Канаді знайшли свій розвиток і на центральному рівні управління, що може слугувати прикладом для багатьох країн: вільний доступ громадян на засідання канадського Парламенту та можливість здійснювати громадську експертизу законопроектів, що там розглядаються.

Органам державної влади Канади належить основна роль в організації процесу залучення громадськості до спільної роботи, у розвитку інноваційних шляхів співпраці влади з населенням для вирішення питань суспільного розвитку. У сучасній практиці управління стає все більше різних проблемних питань, до розв'язання яких залучається громадськість. Це допомагає владі краще зрозуміти як потреби населення, так і побачити саму проблему з точки зору громадськості і знайти взаємовигідне рішення, з урахуванням громадської думки. А населення, у цьому зв'язку, має можливість брати участь у процесі прийняття рішень з життєво важливих для нього питань, краще зрозуміти як проблеми, так і пов'язані з ними труднощі, а також через свою участь

контролювати їх діяльність. На сьогоднішній час процес участі громадськості Канади в роботі органів публічної влади продовжує розвиватись на місцевому рівні. Громадяни країни залучаються до таких сфер як економічний розвиток і політична реструктуризація.

Цікавим є досвід Німеччини. Однією з найважливіших визначальних особливостей соціальної системи Німеччини є «широка, всепроникаюча суспільно корисна діяльність добродійних спілок. Повсякденну роботу з виявлення соціальної підтримки та допомоги різним верствам населення здійснюють сотні суспільно корисних ГО. Вони мають багаторічний досвід роботи та відіграють важливу роль у рішенні задач побудови системи соціальної безпеки. Особливої уваги та вивчення заслуговує державний підхід до створення і функціонування таких організацій. Держава у даному питанні реалізує принцип надання громадянам можливості допомогти собі та іншим, намагаючись при цьому звести до мінімуму контрольні функції, віддаючи перевагу механізмам розвитку ініціативи та творчості у сфері соціальної діяльності. Про діяльність таких організацій розповідають стислі рекламні листівки, які можна побачити і у відділі соціального забезпечення, і в лікарні, і у бібліотеці [53, с. 274]».

Німеччина має два типи неприбуткових організацій, які можуть бути залученими до діяльності, що загальним правом характеризується як благодійна. Це асоціації (Verein) та фонди (Stiftung). Їхня діяльність регулюється цивільним правом та податковим законодавством.

Обмеження цивільного права, встановлені в Законі про асоціації (Vereinsgesetz), є в дійсності досить малими та стосуються зареєстрованих асоціацій з великою кількістю членів або асоціацій, у яких іноземні особи є членами або керівниками. У §14 Закону говориться, що асоціаціям з великою кількістю іноземців-членів або керівників заборонено брати участь у політичній діяльності, яка може завдати шкоди внутрішній або зовнішній безпеці або внутрішньому порядку Німеччини або її землям.

Обмеження згідно з податковим законодавством обов'язкові для всіх корпоративних організацій, які залучені до корисної для суспільства діяльності. Цікаво, хоча німецькі благодійні організації не мають права підтримувати політичні партії, навпаки, політичним партіям дозволено підтримувати діяльність благодійних організацій. У дійсності кожна політична партія має благодійний фонд, який проводить велику роботу як в Німеччині, так і за її межами.

Розумна й доцільна практика реалізації в Німеччині права кожного громадянина на участь у вирішенні соціальних завдань. Вона ґрунтується не на створенні бюрократичних, закостенілих соціальних служб, а на гнучкому використанні суспільно корисних організацій, які займаються соціальними проектами. Соціальні проекти – головний інструмент їх функціонування та своєрідний стимул подальшого існування. Це означає, що держава не просто фінансує ту чи іншу суспільно корисну організацію, а й виділяє кошти на проект, соціальну значимість якого необхідно довести. Таким чином, організації повинні постійно творчо працювати, створювати нові соціальні проекти. Кожна з таких організацій у відповідність зі своїми завданнями є членом однієї з добродійних спілок [60].

Усі ці організації об'єднані такими паритетними принципами співробітництва:

- гуманітарна відповідальність та готовність надати допомогу;
- дотримання самостійності членів спілок;
- кожна організація-член має один голос незалежно від своєї чисельності;
- нейтралітет по відношенню релігії, ідеології та партійної політики;
- багатогранність, відкритість і толерантність.

У третьому секторі Німеччини домінують шість великих «об'єднань безкоштовного соціального забезпечення». Це ГО, створені за релігійним або класовим принципом чи просто спільними інтересами. Разом вони становлять дві третини неприбуткового сектору, на них припадає майже 60% всіх його операційних витрат [53, с. 78]. У сфері охорони здоров'я ГО акумулюють 34%

всіх зайнятих, а у сфері соціальних послуг цей показник ще більший – 61%. Майже 70% фондів ГО надходить з державного сектору, половина з них за схемами страхування соціальної безпеки та охорони здоров'я. ГО Німеччини отримують малу, порівняно з іншими розвиненими країнами, частку своїх фінансових надходжень від плати за надані послуги та членських внесків (28%) [70, с. 156].

Без державної підтримки третього сектору, німецькі ГО будуть активніше шукати допомогу в комерційних структурах.

В Новому світі та на Старому континенті формувались різні моделі громадянського суспільства. Найбільш класична схема спрацювала в Америці. Саме тут через діяльність громадян постало відповідне суспільство, а лише потім, з благословення громадянського суспільства, була утворена держава. Цей факт підтверджується текстом першої Конституції нової країни. «Ми, що підписалися нижче, зробивши це у славу Бога, для розповсюдження християнської віри і ухвалу нашої вітчизни, зробивши подорож з метою заснувати першу колонію на цих берегах, в цілковитій згоді між собою засвідчуємо, що вирішили об'єднатися в громадянський організм для кращого самоврядування... завдяки цій угоді ми вводимо закони, ордонанси та акти, а також створюємо адміністративні заклади, яким обіцяємо підкорятися» [25].

Ідея самоврядування завжди була в Америці наріжним каменем будови громадянського суспільства. Згідно з сталою американською традицією, громадяни самі обирають посадових осіб і утримують їх за власний кошт. За такої моделі, адміністрація мусить звітувати лише перед своїми громадянами. На переваги цієї концепції розвитку звертає увагу, зокрема, американський політолог Джеймс Медісон. «Якщо влада, – слушно зауважує він, – буде витікати із суспільства і залежати від суспільства, саме суспільство поділиться на багато частин, інтересів і класів, то правам осіб та меншостей не буде загрожувати небезпека з боку більшості».

Інакше кажучи, множинність груп, організацій та асоціацій, створених громадянським суспільством за згаданою моделлю, забезпечує достатньо

потужну систему взаємозалежностей і противаг, що скеровані проти будь-яких спроб узурпації влади.

Стабільне громадянське суспільство було б неможливе без високого рівня самосвідомості американських громадян. Історично цей рівень забезпечується, не в останню чергу, різноманітними формами релігійності. «Коли в питаннях релігії, як і в політиці зникає влада і авторитет, то ця незалежність лякає людей», - постулює важливу максиму А.Токвіль [55, с. 48]. Дійсно, суспільне самоврядування як основа американської моделі громадянського суспільства, було створене глибоко віруючими, навіть фанатичними людьми. Релігійні засади стали духовно-нормативними підвалинами певної системи етики, яка в свою чергу, стимулювала формування буржуазно-протестанського «підприємницького духу», що відіграв важливу роль у становленні зрілого індустріального суспільства, де забезпечуються права громадян, чітко функціонує сфера недержавних структур та інституцій.

Велика роль в розбудові американського громадянського суспільства належить правникам. Вони відпрацювали систему законів, яка розширила політичні і соціальні права громадян, позитивно вплинула на їх самосвідомість, сформувала феномен масової законоповаги.

Головною перевагою американського суспільства було те, що йому не було потрібно долати феодальні відносини та норми, формувати суспільство в боротьбі зі старою державною машиною. Розбудова громадянського суспільства почалася тут на чистому соціальному просторі. «Прибульці з Європи, люди для яких свобода була головною соціальною цінністю, перенесли на новий соціальний ґрунт ідеї англійського та французького просвітництва, вивільнили принцип демократії... і пересадили його в чистому вигляді на терени Нового Світу», – наводить американський дослідник А. Арато токвілевську думку. Далі він продовжує: «Вибірність, підконтрольність... представників як законодавчої, так і виконавчої влади впливала з того, що державні чиновники ніколи не складали в США специфічної касты, і нічим не відрізнялись від інших громадян... Політичне суспільство було відкритим перед

кожним американським громадянином... Американське суспільство сильно відрізнялось від забюрократизованих європейських структур» [25].

Американська модель, як сукупність автономних від держави громадянських та політичних асоціацій, історично вимагала від державної влади тісної взаємодії з суспільством громадян. В ХХ столітті, за умов розширення в США державного втручання в різні сфери суспільного життя, перш за все в економіку і соціальні відносини, органічно розширялись прямі зв'язки між групами суспільних інтересів та органами державної влади. Результатом плідного діалогу держави та громадянського суспільства було створення повної системи представництва, яку прийнято вважати функціональною. В межах цього представництва створювались відповідні інституції, за допомогою яких відбувався процес «раціональної комунікації» між різними соціальними угрупованнями та державою, розроблялись умови діяльності громадських інститутів.

Під час переходу США від індустріального до постіндустріального суспільства відбувався процес різко зростаючої емансипації особистості від держави. Зокрема, на думку американських дослідників громадянського суспільства М.Крайзена та Д.Хелда, актуалізується процес витіснення «Локківської» точки зору на громадянське суспільство, яка передбачає існування «суспільного договору між державою та суспільством, токвілевською, що вирішує взаємовідносини держави і суспільства на користь останнього» [49].

Квінтесенцією сучасних поглядів на американську модель громадянського суспільства можна вважати точку зору американського політолога М.Маркуса. Громадянське суспільство, за його переконанням, це – «сфера вільної економічної чи іншої взаємодії рівних громадян, які делегують політичній сфері завдання забезпечення цілісності соціуму ... сфера активності, яка включає економічну, політичну, і культурну форму громадянської поведінки поза офіційною діяльністю». Іншими словами, громадянське суспільство, за американської моделі, включає в себе «особисте, сімейне та ділове життя –

домашнє середовище, сферу економіки, культурну діяльність, політичну взаємодію, що організується на підставах приватних угод між різними особами та групами поза прямим контролем держави» [49, с. 42]. Така трактація громадянського суспільства має популярність не тільки серед американських дослідників, але й деяких європейських, зокрема, це стосується Габермаса та Геллнера.

## **2.2. Нормативно-правові засади регулювання взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні**

Важливим елементом становлення громадянського суспільства в Україні є модернізація правового регулювання інститутів демократії участі на місцях для підвищення їхньої ефективності, сприяння місцевому розвитку за рахунок створення належних умов для участі членів територіальних громад в управлінні місцевими справами. Важливе місце в нормативно-правовому закріпленні діяльності територіальної громади займають міжнародні норми, зокрема закріплені у Всесвітній Декларації місцевого самоврядування. У ст. 3 цієї Декларації стосовно територіальної основи місцевого самоврядування зазначається, що громадські справи повинні вирішуватися такими основними підрозділами місцевої влади, що найбільш близькі до громадян, а також їх територіальними ланками середнього й регіонального рівня, відповідно до наявного в кожній країні порядку [7].

Іншим міжнародним документом є Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р.), у якій встановлюються загальноєвропейські стандарти щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів державного управління з метою забезпечення їх активної участі у вирішенні питань місцевого значення [19]. Серед принципів Європейської хартії місцевого самоврядування віднаходимо й моменти, що стосуються регламентації особливостей діяльності територіальних громад та їх управлінських структур. Ідеться про нормативне закріплення права

громадян брати участь в управлінні державними справами, що належить до загальних для всіх держав Ради Європи демократичних принципів. Хартія регламентує, що це право безпосередньо та ефективно може бути здійснене на місцевому рівні.

Вимоги до посилення ролі основних груп населення в сталому розвитку країн світу віднаходимо й у документах Конференції ООН з питань навколишнього середовища й розвитку «Порядок денний XXI ст.», прийнятих у Ріо-де-Жанейро в 1992 р., де стверджується про необхідність та визначаються основні напрями врахування громадських інтересів у процесі вирішення проблем сталого, самостійного розвитку території зі збереженням її ресурсного потенціалу. Особлива роль у цьому процесі відводиться громадським організаціям та місцевим органам управління, окремим соціальним групам населення [20].

Реальним поштовхом для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами стала Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція), яку було ратифіковано Законом від 6 липня 1999 року № 832-ХІУ. Тим самим Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити на національному рівні участь громадськості:

- у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (стаття 6 Конвенції);
- у питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних із навколишнім середовищем (стаття 7 Конвенції);
- у підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (стаття 8 Конвенції).

Аналізуючи вітчизняну нормативно-правову базу, присвячену функціонуванню органів влади та діяльності громади, віднаходимо твердження про те, що участь громадян в управлінні суспільними справами безпосередньо може бути реалізованою лише на місцевому рівні. У Конституції України закладено всі необхідні передумови для становлення та розвитку місцевого



самоврядування, зокрема й у напрямі активізації участі громадськості. Конституція забезпечує право кожному громадянину здійснювати владу безпосередньо та брати участь у місцевому самоврядуванні; надає територіальній громаді, яка задовольняє свої потреби, право на врядування своїми справами самостійно, а також через виборні органи та посадових осіб місцевого самоврядування. Крім того, Основний Закон гарантує громадянам право обирати й бути обраними в органи місцевого самоврядування; брати участь у місцевих референдумах, виборах, громадських слуханнях тощо; проводити збори, мітинги, походи й демонстрації за умови завчасного сповіщення органів місцевого самоврядування; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; направляти індивідуальні й колективні письмові звернення або особисті звернення (петиції) до органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Конституція також гарантує супутні права громадян, необхідні для реалізації місцевого самоврядування: на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, визначених законом в інтересах національної безпеки та громадянського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Подібні принципи закріплені й у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає, що громада має можливість здійснювати управління як безпосередньо у формі місцевого референдуму, загальних зборів громадян, місцевих ініціатив, громадських слухань, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Важлива роль відводиться й громадським слуханням, зустрічам з депутатами та посадовими особами, які дають змогу громаді заслухати та внести пропозиції щодо питань місцевого життя та врядування. У зазначеному вище законі також детально прописано можливості вияву громадськості через загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Утім дослідники доводять, що ці форми активності громадян

недостатньо ефективні та не є самостійними чинниками безпосередньої діяльності територіальних громад без залучення органів місцевого самоврядування. Причому недосконалість процедури практичного втілення пропозицій громадськості через указані заходи, непрописаність законодавства найчастіше негативно впливають на здійснення демократичних змін у суспільстві [14].

Окремі форми участі громадян описані законами, зокрема, Законом України «Про органи самоорганізації населення» (від 11 липня 2001 року № 2625-III) та Законом України «Про всеукраїнський та місцевий референдуми» (від 3 липня 1991 року Ш286-ХП).

Конституційне право громадян на звернення закріплено Законом України «Про звернення громадян» (від 21 жовтня 1996 року № 393/96-ВР). У ньому окреслено форми звернень та вимоги до них, а також процедури реагування на звернення органів державної влади та місцевого самоврядування.

Окрім безпосередніх форм, громадяни можуть брати участь у місцевому самоврядуванні через обраних ними депутатів. Тут доречно згадати Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» (від 11 липня 2002 року № 93-IV). Стаття 10 цього Закону розміто встановлює вимоги до депутатів місцевих рад щодо безпосередніх контактів з виборцями:

- підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями;
- не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;
- вивчати громадську думку;
- вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;
- визначити і оприлюднювати дні, години та місце прийому виборців, інших громадян;

- вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.

Окрім того, депутат не рідше одного разу на рік має звітувати перед виборцями (стаття 16). Ще один цікавий механізм безпосереднього впливу на обранця, який встановлює цей Закон, – доручення виборців. Виборці мають право давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання.

Існує декілька законів, які гарантують право громадян на інформацію та закладають засади діяльності державної влади та місцевого самоврядування.

Стаття 5 Закону України «Про інформацію» (від 02 жовтня 1992 року № 2657-ХІІ) встановлює основні принципи інформаційних відносин та гарантованість права на інформацію (відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації).

Згідно з частиною другою статті 43 Закону, кожний учасник інформаційних відносин має право на одержання інформації:

- про діяльність органів державної влади;
- про діяльність народних депутатів;
- про діяльність органів місцевого і регіонального самоврядування та місцевої адміністрації;
- що стосується його особисто.

Стаття 21 окреслює специфіку інформації органів державної влади та органів місцевого і регіонального самоврядування: « - це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування».

Більше уваги до такого типу інформації приділяє Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 року № 539/97-ВР. У ньому визначено порядок акредитації представників ЗМІ, а також передбачено, що органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані передбачити у своїх бюджетах витрати на висвітлення своєї діяльності у засобах масової інформації, визначено завдання та порядок роботи інформаційних служб та ЗМІ цих органів.

Слід виокремити блок законодавчих актів, покликаних забезпечити конституційне право громадян на об'єднання. Насамперед, тут варто згадати:

- Закон України «Про об'єднання громадян» (від 16 червня 1992 року № 2460-ХІІ);
- Закон України «Про політичні партії в Україні» (від 05 квітня 2001 року № 2365-ІІІ);
- Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (від 15 вересня 1999 року № 1045- ХІУ).

Деякі механізми участі громадян в управлінні публічними справами закладено у законодавстві, що регулює професійні сфери – діяльність судів, організацій роботодавців, аудиторську, бухгалтерську та рекламну діяльність. Слід зазначити, що механізми громадської участі в цих сферах не достатньо зрозумілі.

Таким чином, законодавство України декларує в загальному вигляді права та можливості громадської участі, взаємодії влади з громадськістю. Однак, для практичної їх реалізації цього замало. На нашу думку, терміново на основі системного аналізу чинного законодавства та практики його застосування необхідно, насамперед:

- змінити на рівні правового регулювання, кадрової політики по свій вертикалі публічної влади філософію громадської участі за жорстким критерієм «право громадянина (людини) – персоніфікований обов'язок влади (органу,

посадової особи, службовця) – відповідальність влади (політична, адміністративна, кримінальна)»;

- забезпечити через постійно діючі механізми системи громадського контролю, через жорсткі механізми відповідальності перехід влади від філософії правління (незалежного від суспільства автономного суб'єкта) до філософії служіння громадянину, громаді, суспільству.

### **2.3. Особливості, напрямки і форми взаємодії державних установ з громадськістю (на прикладі Валківської районної державної адміністрації)**

Неурядові організації та організоване громадянське суспільство роблять вагомий внесок в розвиток демократії та дотримання прав людини. В демократичному суспільстві повноваження на прийняття рішень надаються обраним представникам, які забезпечують виконання своїх рішень через державні виконавчі органи на національному або місцевому рівнях. Якщо повноваження, відповідальність та ресурси передаються на рівень місцевої влади для формування політики та розподілу ресурсів, важливо, щоб прийняття рішень базувалося на правильних політичних принципах та ефективних процесах планування. Як показує європейський досвід, розширення прав громадян на те, щоб відігравати роль у прийнятті рішень не лише через обраних представників, але й через різноманітні механізми дозволяє враховувати думку та інтереси громадян в процесі формування політики та наближає громадян до демократичного процесу. Неурядові організації, зокрема, збагачують процес прийняття рішень знаннями та незалежним досвідом. Неурядові організації створюються, коли є розмаїття інтересів в суспільстві та громаді, і відображають ці інтереси та можуть діяти як основний канал залучення і участі громадян.

Первинним елементом управління на місцях є територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром. При цьому

адміністративно-територіальними одиницями є не лише села, селища та міста, а й області, райони та райони в місті.

Враховуючи новітні демократичні тенденції управління на місцях, величезну роль у вирішенні проблем місцевого значення та визначенні векторів місцевого розвитку відіграють організації громадянського суспільства, які покликані ефективно представляти та захищати інтереси членів територіальних громад, зокрема – у відносинах з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

1. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади, яке вона здійснює у встановленому законом порядку безпосередньо та через представницькі органи місцевого самоврядування, які не належать до системи органів державної влади. Останні є виборними, складаються з депутатів, представляють інтереси територіальної громади та приймають від її імені рішення.

Систему місцевого самоврядування утворюють:

- сільські, селищні та міські ради, які мають право створювати власні виконавчі органи для безпосередньої реалізації функцій і виконання рішень у межах законодавчо визначених повноважень органів місцевого самоврядування;
- районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на певній території в межах села, селища або міста.

2. Органами виконавчої влади на місцях є місцеві державні адміністрації, які входять до системи органів державної влади та у межах визначених повноважень здійснюють виконавчу владу на території певної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують делеговані відповідною радою повноваження.

Систему виконавчої влади на місцях утворюють:

- обласні державні адміністрації;

- районні державні адміністрації;
- місцеві державні адміністрації у містах Києві та Севастополі.

3. Організації громадянського суспільства – це добровільні громадські формування, створені на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод; метою їх створення не може бути отримання прибутку. Об'єднання громадян є незалежними від державної влади та можуть функціонувати у формі політичної партії або громадської організації. Основною метою діяльності політичних партій є участь у формуванні органів влади та виробленні політики. Громадські організації створюються задля задоволення та захисту законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів; громадські організації можуть мати всеукраїнський, місцевий або міжнародний статус. Тому в контексті ефективного залучення громадян у процес вироблення політики саме діяльність громадських організацій має ключове значення [60].

Враховуючи природу місцевого управління, яке покликане реально враховувати та відображати інтереси громадян, розвиток територій має базуватися на конструктивній співпраці чотирьох ланок:

1. Громадян, що є представниками певної громади;
2. Організацій громадянського суспільства, які покликані представляти та захищати групові інтереси громадян;
3. Органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, що представляють інтереси територіальних громад і наділені певними повноваженнями із забезпечення відповідних інтересів;
4. Місцевих органів виконавчої влади, які покликані забезпечувати баланс місцевих і національних інтересів.

Кожна територіальна громада має широке коло інтересів, а тому потребує оперативної реакції на місцеві проблеми з боку всіх елементів системи управління. Організації громадянського суспільства є важливим учасником демократичного розвитку та захисту прав людини на місцях. Інституційно у демократичних суспільствах прийняття рішень лежить на обраних

представниках, а фактичне виконання рішень – на виконавчих органах представницьких органів. Для місцевого рівня управління задля максимально ефективного використання доступних ресурсів особливо важливо, аби процес прийняття рішень базувався на принципах належного врядування. Для кращих європейських практик управління територіями характерне підвищення ролі громадян у виробленні місцевої політики не лише через делегування повноважень обраним представникам, а й через різноманітні інструменти безпосереднього залучення громад. Організації громадянського суспільства при цьому мають забезпечувати наукову та експертну підтримку процесу розробки політики. Акумулюючи та узагальнюючи місцеві інтереси, вони повинні виступати основним каналом залучення громадян до процедур прийняття рішень [60].

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та фінансової самостійності, а також судового захисту прав територіальних громад.

Діяльність місцевих державних адміністрацій базується на засадах відповідальності перед людиною та державою, верховенства права та законності, пріоритетності прав людини, гласності, поєднання місцевих і державних інтересів. І органи місцевого самоврядування, і місцеві органи виконавчої влади законодавчо зобов'язані взаємодіяти не лише між собою, а й з громадою (в тому числі – організаціями громадянського суспільства) задля максимально ефективного задоволення та захисту її інтересів.

Розглянемо напрямки і форми взаємодії державних установ з громадськістю на прикладі Валківської районної державної адміністрації.

Одним з найпростіших та найпопулярніших форм спілкування громадян з представниками влади є – звернення громадян. Таким воно є у Валківській районній державній адміністрації.

Питання практичної реалізації громадянами своїх конституційних прав регулює, зокрема, Закон України «Про звернення громадян» (від 2.10.1996 р. №



393/96-вр). Не варто під зверненнями громадян розуміти здебільшого їх скарги або клопотання. Вже в преамбулі цього закону визначено широкий перелік прав, які цей закон покликаний забезпечити:

- можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами;
- вплив на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;
- відстоювання своїх прав і законних інтересів;
- відновлення прав і законних інтересів у разі їх порушення.

Сайт Валківської районної державної адміністрації має розділ «Зворотній зв'язок» через який громадськість має змогу дізнатися про можливі форми звернення: через особистий прийом відповідальних працівників органів влади; через особисте звернення; через електронне звернення; через телефоний дзвінок на «телефон довіри».

Відповідно до статті 5 Закону України «Про звернення громадян» вимоги до оформлення звернення такі: треба вказати кому адресовано звернення (саме цей орган чи посадова особа зобов'язані дати вам відповідь); треба зазначити ваші дані: прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, бажано контактні телефони; треба зрозуміло викласти суть порушеного питання; поставити ваш підпис та дату подання звернення. У разі недотримання вами цих вимог не пізніше як через десять днів від дня його надходження, звернення можуть повернути, роз'яснивши ваші помилки.

Важливим напрямком взаємодії Валківської районної державної адміністрації з громадськістю є організація доступу до публічної інформації. Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних

повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. Інформація з обмеженим доступом теж є публічною, і на неї поширюється дія Закону. Доступ до такої інформації може бути обмежений за умови додержання вимог Закону («трискладовий тест» тощо).

Рішення, дії чи бездіяльність як розпорядника інформації можуть бути оскаржені до вищого органу або суду.

Запитувач має право оскаржити:

- відмову в задоволенні запиту на інформацію;
- відстрочку задоволення запиту на інформацію;
- ненадання відповіді на запит на інформацію;
- надання недостовірної або неповної інформації;
- несвоєчасне надання інформації;
- невиконання розпорядником інформації обов'язку оприлюднювати інформацію відповідно до статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
- інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядника інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача [60].

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядника інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Запит на інформацію можна подати: в письмовій формі на поштову адресу; в усній формі за телефоном; електронною формою.

Так, відповідно відомостей про кількість запитів за 11 місяців 2017 року до Валківської районної державної адміністрації було встановлено: загальна кількість запитів – 79, з них 68 - були направлені через електронну форму, 6 - через особистий прийом відповідної особи органу влади та 5 - через поштову адресу. Така ж інформація за 2016 рік становить - 100 запитів, найпопулярніша форма звернення електронна – через неї надійшло 93 запити. Але така ситуація з кількістю запитів була не завжди – суттєве збільшення звернень відбулося

саме за останні три роки. Так, наприклад, протягом 2015 року до Валківської РДА надійшло на розгляд 61 запит з посиланням на Закон України «Про доступ до публічної інформації» від фізичних, юридичних осіб, або об'єднань громадян без статусу юридичної особи, за аналогічний період 2014 року їх кількість складала 22 запита, а у 2013 році – 32 запити.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №996 від 3 листопада 2010 року зобов'язала місцеві органи виконавчої влади протягом 3-х місяців вжити заходів для проведення установчих зборів з метою створення громадських рад, затвердивши Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади.

Незважаючи на те, що законодавче зобов'язання для органів виконавчої влади та рекомендація для органів влади створити громадські ради стало важливим кроком на шляху до посилення участі громадськості у процесі прийняття рішень на місцях, громадські ради наразі ще не повністю стали інструментом дієвого впливу. Перший досвід їх формування продемонстрував, що, з одного боку, органи влади ще не навчилися максимально ефективно співпрацювати з громадськістю, а з іншого – самі інститути громадянського суспільства виявилися не готовими до належної самоорганізації та кооперації. Моніторинг діяльності громадських рад виявив, що переважна більшість порушень вимог постанови Кабінету Міністрів України №996 була здійснена недобросовісними активістами у складі ініціативних груп із підготовки установчих зборів. В основному, причини цього полягають у нерозумінні представниками інститутів громадянського суспільства їхніх функцій і ролі. Проте, у низці випадків порушення процедур формування громадських рад мали місце з боку представників органів влади.

Засідання громадської ради при Валківській районній державній адміністрації відбувається двічі на рік. Під час засідань члени громадської ради, а також запрошені представники органів влади обговорюють нагальні питання громади.

Ще однією з форм взаємодії громадськості та Валківської районної державної адміністрації є залучення громадських організацій до вирішення проблем громади через підтримку їх проектів та ініціатив.

На сьогодні важливою проблемою громад є наявність значної кількості соціальних проблем, які накопичилися в суспільстві, вирішення яких належить до компетенції місцевого самоврядування, які, проте, не можуть бути самостійно вирішені органами місцевого самоврядування через деякі причини, а саме: відсутності достатньої кількості бюджетних коштів, необхідного кадрового потенціалу, гостроти проблеми, наявності різних факторів, що призвели до виникнення цієї проблеми, які не в змозі мінімізувати органи місцевого самоврядування тощо. Це непроста ситуація, тому для мінімізації значної кількості соціальних проблем органам місцевого самоврядування доводиться шукати нові інструменти та нові ресурси.

Одним із таких інструментів може бути механізм соціального партнерства, коли до вирішення місцевої соціальної проблеми залучаються місцеві невідприємницькі/неприбуткові організації (далі – НПО) власними ресурсами.

Широке застосування місцевими органами влади механізмів співпраці з бізнесом та особливо з неприбутковими організаціями є наслідком цілком об'єктивних причин.

По-перше, широка децентралізація державної влади призводить до значного розширення повноважень органів місцевого самоврядування, що потребує додаткових кадрових та бюджетних ресурсів.

По-друге, довіра до органів влади, що формуються на місцевих виборах, суттєво залежить від стосунків цієї влади з місцевими громадськими активістами з різних НПО, а кількість критики на свою адресу з боку таких осіб та організацій, залежить від міри участі цих структур у виробленні та здійсненні місцевої політики.

По-третє, чимало послуг, що надаються місцевими органами влади, досить вузько сфокусовані на окремі групи мешканців, тому реалізація цих послуг за участю організацій, що представляють інтереси цих груп чи безпосередньо

складаються із осіб, що належать до них, може бути значно ефективнішою та дешевшою у разі надання послуг не напряму місцевою владою, а через вказані організації.

При Валківській районній державній адміністрації проходять декілька разів на рік зустрічі для вирішення проблем громади з залученням НПО та бізнесу. Так, наприклад вирішується питання з реконструкцією спорткомплексу «Колос» завдяки допомозі соціально відповідального бізнесу Валківського району. Завдяки цій співпраці також вирішується питання про встановлення дитячого майданчику та окремих спортивних споруджень для тренувань.

Отже, можна зазначити, що не зважаючи на невелику площу Валківського району (1 міська рада, 2 селищних, 17 сільських ради) активно використовуються сучасні форми взаємодії між громадськістю та органами влади. Так, використовується в роботі з громадськістю така форма взаємодії як звернення громадян. Однією з найвикористовуваних напрямів взаємодії є процедура подання та розгляду запиту на інформацію, особливо використовується формат електронних запитів. Також двічі на рік відбувається засідання громадської ради при Валківській районній державній адміністрації. Під час засідань члени громадської ради, а також запрошені представники органів влади обговорюють нагальні питання громади.

## РОЗДІЛ 3

# ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

### **3.1. Підвищення ефективності комунікаційних зв'язків органів влади та громадськості**

Яким чином розбудувати ефективну модель комунікації влади та громади? Саме таке завдання постає перед сучасними органами влади в Україні, зважаючи на актуальні виклики сьогодення. Головна і актуальна проблема підвищення ефективності комунікаційних зв'язків органів влади та громадськості – розробка стандартів, критеріїв, індикаторів ефективної комунікації. У цьому процесі основний зміст полягає у залученні усіх заінтересованих сторін до ухвалення та впровадження владних рішень. Одним із основних завдань постає розробка термінологічного словника, глосарію, оскільки неможливо діяти, оперуючи різними смислами. Демократія і комунікація з громадою має тісний взаємозв'язок, бо якщо влада вдається лишень до інформування й не чує зворотного зв'язку, не залучає групи впливу та конструктивну громадськість до прийняття рішень, то це характеристика авторитарно-тоталітарного режиму. Наступним кроком є створення комплексної нормативно-правової бази комунікаційної політики. Існують законопроекти, як-от проект Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». Триває дискусія, чи варто приймати закон із комунікації, або, можливо, вистачить стратегії. У нашій країні, де низька правова культура та свідомість, краще унормувати обов'язкову комунікацію через закон. Причому законодавчо унормувати і залучення громадськості до прийняття рішень. Інституційний механізм комунікаційної політики має бути комплексний, бо комунікація не охоплює лише одну галузь чи сферу, а є

наскрізною. У 2005 р. для створення сучасного механізму взаємодії виконавчої влади і громадянського суспільства, забезпечення реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні державними справами Постановою Кабінету Міністрів України № 640 від 25 липня 2005 р. як відокремлений структурний підрозділ Секретаріату Кабінету Міністрів України був створений Центр комунікації. Припинив свою діяльність через півроку Постановою Кабінету Міністрів України № 26 від 18.01.2006 р. Без стратегії та тактики розвитку комунікаційної політики не обійтись, й ключовим аспектом цього процесу має стати Стратегія розвитку комунікаційної політики.

Вплив громадян на процес прийняття рішень частково унормований. Це звернення громадян (індивідуальні і колективні); пропозиції, заяви, клопотання, скарги; громадські слухання; загальні збори громадян; місцеві ініціативи; громадські ради; експертизи; опитування громадської думки; місцеві референдуми; вільний, відкритий та добре організований доступ до посадових осіб; доступ жителів до об'єктивної інформації; взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань тощо. Лишається проблемою обов'язковість впливу громадськості на прийняття рішень та унормування механізмів й процедур цього впливу.

Коли громадяни відчують дотичність до прийняття рішень, рішення частково стають їхніми власними. Досі більше поширена практика центральної ініціативи рішень «зверху», тому й існує опір та відстороненість громадськості. Хороші речі часто не доходять до суспільства, бо погано або недолуго використовуються комунікаційні інструменти. Актуальною лишається проблема паралельного функціонування, замість співпраці/партнерства державних та громадських структур. Варто не боятись віддавати надання послуг на аутсорсинг. Міністерство у справах молоді, сім'ї, жінок та пенсіонерів Федеративної Республіки Німеччини застосовує такий підхід. Через оцінку потреб країни шляхом дослідження визначається перелік актуальних проблем на певний календарний рік. Оголошується конкурс проектів з конкретної проблеми. Фахова, авторитетна і незалежна комісія визначає

переможця. У разі якісного виконання пілотного проекту ця організація отримує 3-5 річне подальше фінансування з державного бюджету. Це вигідно для держави, бо дешевше адміністрування послуг, а ефективність незмінна. Цей досвід варто запозичити і в Україні.

Комунікаційна спроможність посадових осіб. Професія державного службовця – специфічна, бо державний службовець не просто працівник, а людина, що представляє владу і виступає від її імені. Ефективна комунікація – це не лише слухати, а й чути. Сьогодні стає очевидним те, що підготовка державних службовців вимагає не тільки глибоких творчих знань і певних практичних навичок у вирішенні різних управлінських завдань і ситуацій, а й уміння комунікувати, поводити себе в суспільстві, проводити наради, ділові бесіди та ін. Журналістам наразі не просто отримати коментар від першої особи. Постійне підвищення кваліфікації по комунікаційним навикам – надважливе завдання. Ця вимога має бути у переліку компетенцій для керівного і не лише складу, тому варто зобов'язати проходити курс «Ефективна комунікація». На обласному рівні обласні центри підвищення кваліфікації та перекваліфікації посадових осіб мають реалізовувати у тематичних навчаннях модулі по комунікації та зв'язкам із громадськістю.

Інтернет-комунікації. Розвиток новітніх технологій, нові та соціальні медіа дають нові можливості для комунікації. Не усі посадовці готові таким чином комунікувати, однак це вимога часу. Буде несправедливо зазначити, що інтернет-комунікації зовсім не розвиваються. Як вже зазначалося вище протягом 2015-2017 рр. від мешканців Валківського району до райдержадміністрації та через органи влади вищого рівня (Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України) надійшло загально 296 звернень, з них близько 90 відсотків звернень були через форму електронної взаємодії на сайті райдержадміністрації. У Волинській, Сумській та Чернігівській облдержадміністраціях запроваджено дистанційне online-консультування громадян із використанням програми Skype. Ця послуга дає можливість громадянам у режимі online швидко та оперативно отримати



відповіді на питання щодо припинення неправомірних дій, поновлення їх прав і свобод, порушених внаслідок недодержання вимог законодавства та ін. Має підтримуватися розвиток електронних петицій.

В умовах переходу державного управління від державоцентричних до громадянцентричних моделей, комунікування державних органів із громадянами набуває особливого значення. Очевидна необхідність відмови від моноспрямованих стратегій інформування на користь комунікування стає все більш значимою і невідворотною. У сучасних інформаційних умовах форми таких комунікацій постійно змінюються, передусім через розширення не лише офіційних систем комунікування, але й через втягування в цей процес тих людей, які до того не мали до подібної діяльності жодного відношення. В той час як в державних органах функціонують профільні підрозділи на які функціонально покладено обов'язки комунікувати із суспільством (прес-служби, комунікативні підрозділи) завдяки значному проникненню мережі інтернет (особливо – соціальних мереж) до цього процесу вільно чи не вільно долучаються і інші державні службовці, створюючи ситуацію, коли кожен з них перетворюється на комунікатора. При цьому ця функція здійснюється ним опосередковано, а виконує він її часто несвідомо.

Так за даними опитування КМІС на початку 2017 року майже дві третини (62%) дорослого населення України користувалися інтернетом. Частка користувачів серед людей 18-39 років в Україні сягнула 91%. Як зазначають соціологи, кількість користувачів інтернету продовжує зростати більшими темпами, ніж це прогнозувалося. За період з лютого 2014 до лютого 2016 років кількість користувачів зросла на 8 відсотків [18]. Варто зазначити, що введення в дію у 2015 році мобільних мереж доступу до інтернету у форматі 3G дозволило охопити маленькі містечка, селища міського типу та навіть невеликі села, що в свою чергу дозволило встановити певні канали комунікації органів влади з населенням.

Важливою для нас складовою підвищення ефективності комунікаційних зв'язків органів влади та громадськості є використання величезного потенціалу

соціальних мереж. Згідно з даними дослідження компанії «Gemius. Україна» в нашій країні зареєстровано більше ніж 40 млн. користувачів соціальних мереж, ця цифра порівняна з кількістю населення України [18]. Важливість використання соціальних мереж засвідчує те, що серед державних інституцій майже всі мають аккаунти, сторінки та групи в найбільш використовуваних сайтів, таких, як facebook.com. Маючи велику кількість читачів та підписників, матеріали та публікації, які розміщуються у соціальних мережах державних інституцій отримують значне охоплення та розповсюдження. Важливо зазначити, що створення такого виду інформаційного контенту не потребує великих матеріальних вкладень, проте має дієвий вплив на свідомість громадськості.

За даними дослідження компанії Яндекс-Україна, кількість зареєстрованих акаунтів українців у 2017 році в соціальних мережах становила більше 41 мільйона облікових записів, що майже дорівнює населенню країни. Кількість акаунтів, порівняно з 2012 роком, коли було зроблене в останнє таке дослідження, збільшилась майже удвічі [18]. Таке активне зростання користувачів Інтернету та, зокрема, соціальних мереж, почали активно використовувати державні службовці опираючись на цей механізм, як на один з найдієвіших в процесі комунікації з громадянами.

Для сучасної людини користування соціальною мережею – досить звичне явище, а для державних службовців й політиків (і тих, що перебувають при владі, і опозиції) – це не стільки форма спілкування з тисячами незнайомих людей, скільки розуміння того, що відбувається в країні, як на рішення та дії влади реагують співгромадяни, безоплатний ідеологічний простір, який можна використати як засіб впливу на громадську думку, створення іміджу політичної влади даної держави, окремого політика тощо. Якщо ще три-чотири роки тому українські можновладці використовували соціальні мережі переважно у виборчих кампаніях, по закінченні яких залишали цей засіб впливу на громадськість без достатньої уваги, то зараз спостерігаємо позитивну

тенденцію, коли у великої кількості державних службовців високих рангів з'явилися досить активні сторінки у соціальних мережах [18].

Так, наприклад. сторінка чинного Президента України у мережі Facebook.com має більше 676 тисяч підписчиків, сторінка діючого Міністра внутрішніх справ має більше ніж 389 тисяч підписчиків й кількість підписників цих сторінок постійно зростає. Проте, варто відмітити, що зараз настав момент, коли всі обласні та районні державні адміністрації, їх окремі відділи, прагнуть створити власні сторінки в соціальних мережах й генерувати контент, який має доволі важливу інформацію для життєдіяльності громадян в конкретному регіоні.

Активне використання соціальних мереж має суттєво підвищити ефективність взаємодії між органами влади та громадськості, створення окремих сторінок органів влади у мережах та розміщення у них суспільно значущої інформації для громади має сприяти окрім інформаційної складової, ще й суттєвому підвищенню іміджу органи влади, як такому, що не залишає поза увагою нагальні проблеми суспільства.

### **3.2. Ресурси розвитку громадянського суспільства в Україні**

Активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв'язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Трансформаційні події останніх років відкрили новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади.

У зв'язку із Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами, з іншої сторони, постали нові виклики у відносинах держави та громадськості, зумовлені необхідністю запровадження європейських правил та підходів до таких відносин на основі принципів, закріплених у цій Угоді. Крім того, надзвичайно важливим є розвиток співпраці між організаціями громадянського суспільства України та держав – членів Європейського Союзу.

Саме тому основним дієвим організаційно-правовим та соціально-психологічним ресурсом розвитку громадянського суспільства в Україні має стати впровадження на державному та регіональному рівнях Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки (далі – Стратегія), яку затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 року [32].

Затвердження Стратегії зумовлено необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Розроблення нової Стратегії обумовлено змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави,

громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх.

Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам.

Взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри.

Недосконалість чинного законодавства 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. Рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства є недостатнім.

Метою Стратегії є створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації.

Реалізацію Стратегії передбачається здійснювати за такими стратегічними напрямками: створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації

державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення; стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

У рамках зазначеного стратегічного напрямку передбачається реалізувати такі завдання:

- скорочення строків і спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства, зокрема процедур подання документів в електронній формі або за принципом "єдиного вікна"; удосконалення порядку віднесення організацій громадянського суспільства до неприбуткових організацій;

- удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення;

- урегулювання на законодавчому рівні питання обов'язкового планування у Державному бюджеті України і місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства;

- запровадження єдиного конкурсного порядку відбору органами виконавчої влади програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, та забезпечення на законодавчому рівні рівного доступу зазначених організацій, зокрема благодійних організацій, до участі у такому відборі;

- вироблення за участю громадськості пріоритетів та єдиних критеріїв щодо надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства та спрямованих на реалізацію

завдань державної, регіональної політики, визначення середньо- і довгострокових індикаторів обсягів надання такої фінансової підтримки.

Забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення мають вирішуватися такі завдання та унормування на законодавчому рівні:

- 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;

- гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань;

- 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, порядки організації громадських слухань, внесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі;

- 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 проектів 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, у тому числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення.

Стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України має виконуватися завдяки вирішенню наступних завдань:

- запровадження практики закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів;
- стимулювання розвитку соціального підприємництва, зокрема удосконалення механізмів фінансової підтримки такої діяльності;
- забезпечення рівних умов участі організацій громадянського суспільства у процедурах публічних закупівель;
- встановлення конкурсних засад визначення виконавців державних, регіональних та місцевих цільових програм серед організацій громадянського суспільства та забезпечення рівних можливостей для участі у таких конкурсах;
- забезпечення права неприбуткових організацій громадянського суспільства здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність, якщо така діяльність відповідає меті (цілям) організації громадянського суспільства, сприяє її досягненню та не передбачає розподілу отриманих доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації;
- запровадження обов'язкового залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах;



- забезпечення імплементації законодавства Європейського Союзу в частині оподаткування податком на додану вартість соціальних та інших суспільно значущих послуг;

- надання організаціям громадянського суспільства, які надають соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах.

Реалізація Стратегії забезпечується спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Стратегії.

### **3.3. Запровадження нової співпраці органів влади та громадськості**

Форми взаємодії органів влади і громадськості дуже часто змінюються в залежності від того з яким органом влади взаємодіє суспільство – з органом місцевого самоврядування чи з органом, який представляє центральну владу. Найчастіше комунікація громадськості з владою відбувається на місцевому рівні й проходить без залучення органів центральної влади, тому ми вбачаємо, що для більш дієвої взаємодії суспільства й влади має бути вирішене питання дієвої децентралізації влади. Певні зрушення в цьому напрямку вже відбулися – початок реформи з децентралізації влади в Україні вже відбувся, проте швидкість з якою відбувається процес передачі від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності є незадовільною.

Ефективність державного управління в сучасних умовах тісно пов'язана з адекватністю вибору в масштабах окремо взятої країни моделі місцевого самоврядування й відповідно зі здатністю до органічної взаємодії державних структур з громадськими інститутами. Існують різні моделі організації системи місцевого самоврядування. До основних належать модель партнерства, агентська модель і модель взаємозалежності [16]. Україні найбільш близькою є модель «Регіони, які мають повноваження приймати адміністративні рішення,

але не мають законодавчих рішень. Їх представницькі органи обираються шляхом загального прямого голосування». Модель взаємозалежності є найбільш прийнятною для України, оскільки вона дозволяє не протиставляти державні та місцеві органи влади, а враховувати їх інтереси, створювати баланс між ними. Зазначена модель передбачає побудову відносин центрального уряду і місцевого самоврядування на основі переговорів, компромісів, обміну інформацією. Уряд контролює парламент і домагається прийняття законів, які регулюють і спрямовують тією чи іншою мірою діяльність муніципальних установ. Місцеві ради у свою чергу мають самостійний мандат, отриманий від виборців, власні фінансові джерела і компетенцію [16]. Ю. Торохтій узагальнив досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими держадміністраціями; зробив висновок про те, що в перспективі відбуватиметься перехід від агентської моделі взаємовідносин до взаємозалежності, а потім – до партнерства між досліджуваними суб'єктами управління [57]. Взаємодія органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування реалізується в різних формах, але кожна з них обумовлена характером і змістом завдань, що відрізняються особливостями об'єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня слід розуміти зовнішньо виражену владну дію, яка здійснюється в межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій.

Отже, форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є за своєю суттю формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають забезпечувати права і свободи людини та громадянина, бути демократичними, науково обумовленими, застосовуватися компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватися тощо [57]. Поєднання форм місцевого самоврядування отримало назву французького або континентального типу. Сутність цього типу місцевого самоврядування полягає в адміністративній децентралізації, тобто створення на місцях спеціальних

урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур тощо), які становлять так звану виконавчу вертикаль. Цей тип існує в поєднанні з класичним у Франції, Італії та інших державах. Сьогодні в Україні триває пошук оптимальної варіації континентальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з урядом та урядовими периферійними структурами.

У силу особливостей становлення та розвитку моделі організації державної виконавчої влади і самоврядування на місцях в Україні виникла одна з найскладніших проблем у цій сфері, а саме – проблема розмежування функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Так, місцеві державні адміністрації створюються не лише для здійснення контрольних-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування та його органів, а для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями. Складність цієї проблеми обумовлена тим, що функціонально (змістовно) це, по суті, – однорідні системи, оскільки вони займаються практично однаковими питаннями. Крім того, на районні та обласні місцеві державні адміністрації Конституцією України покладаються обов'язки зі здійснення виконавчої влади в районах і областях (ст. 118) та контролю за органами місцевого самоврядування з питань здійснення повноважень органів виконавчої влади (ст. 143), делегованих їм законом.

З наукової точки зору, така форма взаємовідносин самоврядних і державних органів є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком. Звідси можуть виникати конфліктні ситуації в практиці роботи зазначених органів. Хоча, з іншого боку, місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні районним та обласним радам у частині делегованих повноважень.

Як організаційно-правові форми координаційної взаємодії розглядаються такі: утворення спеціальних органів на паритетних началах для реалізації спільних програм, здійснення конкретних дій у певних сферах життєдіяльності

території; проведення координаційних нарад за участю керівників і посадових осіб місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування; проведення спільних дій з комплексних питань; планування спільних дій з розподілом обов'язків між учасниками їх реалізації; проведення науково-практичних семінарів, конференцій з питань удосконалення координаційної взаємодії; прийняття спільних розпоряджень головою відповідної місцевої державної адміністрації і головою обласної (районної) ради; складання аналітичних оглядів результатів спільної діяльності органів місцевого управління (самоврядування) з метою виявлення позитивного досвіду і його впровадження та ін. При цьому вказується, що практика координаційної взаємодії повинна збагачуватися шляхом розроблення нових форм, спрямованих на підвищення ефективності координації спільної діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, котрі відбиваються в управлінських актах (у широкому сенсі). Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відмінюють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний) [16].

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати загальні органи й організації (ч. 4 ст. 35). Практика взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування має у своєму розпорядженні приклади створення спільних органів, які можна назвати координаційними, тому що деякі аспекти їхньої діяльності носять характер узгодження дій у визначених сферах (економіка, фінанси тощо).

Взаємодія органів виконавчої влади обласного рівня з органами місцевого самоврядування відбувається в різних формах, але кожна з них обумовлена характером і змістом завдань, що вирішуються особливостями об'єкта управління, стадією управлінського процесу тощо. Під формою взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування обласного рівня слід розуміти зовнішньо виражену владну дію, яка здійснюється в межах компетенції цих органів, і спрямована на реалізацію їх завдань та функцій.

Отже, форми взаємодії місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування є, за своєю суттю, формами реалізації їх повноважень. Зокрема, вони мають бути демократичними, забезпечувати права і свободи людини та громадянина, науково обумовленими, застосовуватись компетентно, мати правову визначеність, постійно вдосконалюватись тощо. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії та забезпечення суверенітету народу, і оптимальне співвідношення державного управління і самоврядування, їх співвідношення на місцевому рівні [16].

Для більш дієвої взаємодії органів влади та громадськості і для продовження процесу децентралізації влади в Україні потрібно прийняття таких важливих законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (доопрацьовується у Верховній Раді після пропозицій Президента). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України»(законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-

територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад. Запровадить принцип повсюдності юрисдикції ОТГ у земельних відносинах, надасть повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів.

- Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

- «Про міські агломерації». Визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій.

Отже, для встановлення більш дієвої моделі взаємодії органів влади та громадськості пропонуємо вирішити питання розподілення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, такими почерговими кроками:

– посилення ролі органів місцевого самоврядування з метою їх більшої дієздатності. Утворення власних виконавчих комітетів обласних і районних рад з одночасним наданням органам місцевого самоврядування реальних повноважень;

– унесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації»;

– прийняття законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та «Про міські агломерації»;

– одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району. Останні мають входити до складу Державного

бюджету. Формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної дохідної бази, напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях.

## ВИСНОВКИ

Результати дослідження свідчать про досягнення мети та виконання поставлених завдань і дають підстави зробити такі висновки.

1. Узагальнено наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених щодо поняття і розвитку уявлень про громадянське суспільство, унаслідок чого визначено, що виокремлюються нові зони досліджень, які дадуть відповіді на наступні питання: чи здатна влада забезпечувати умови для розвитку громадянського суспільства в умовах кризи, чи можуть інституції громадянського суспільства впливати на антикризові процеси, чи зможе громадянське суспільство зберігати довіру та лояльність до влади в різних умовах розвитку держави, чи здатні інституції громадянського суспільства впливати на суспільство та суспільні відносини, чи виконують інституції громадянського суспільства функції лобістів по відношенню до громадськості, які можуть бути моделі формуючих впливів для налагодження взаємодії держави та громадянського суспільства, яким чином геополітичний простір впливає на діяльність інституцій громадянського суспільства на Україні, яким чином інституції громадянського суспільства впливають на регулювання різних видів конфліктів: релігійних, етнічних, соціальних, власності тощо.

2. Досліджено історичні аспекти та організаційні засади діяльності громадських організацій в Україні, що дало змогу визначити основні проблеми у взаємодії органів влади з організаціями громадянського суспільства: намагання використовувати організації громадянського суспільства в політичному процесі; створення імітаційних громадських рухів та ініціатив; обмеженість фінансових, кадрових, організаційних можливостей організацій громадянського суспільства; фіктивність значної кількості організацій громадянського суспільства; ігнорування з боку органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень тощо.



3. Проаналізовано нормативно-правові засади регулювання взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні, встановлено, що законодавство України декларує в загальному вигляді права та можливості громадської участі, взаємодії влади з громадськістю. Однак, для практичної їх реалізації цього замало. На нашу думку, терміново на основі системного аналізу чинного законодавства та практики його застосування необхідно, насамперед:

- змінити на рівні правового регулювання, кадрової політики по свій вертикалі публічної влади філософію громадської участі за жорстким критерієм «право громадянина (людини) – персоніфікований обов'язок влади (органу, посадової особи, службовця) – відповідальність влади (політична, адміністративна, кримінальна)»;
- забезпечити через постійно діючі механізми системи громадського контролю, через жорсткі механізми відповідальності перехід влади від філософії правління (незалежного від суспільства автономного суб'єкта) до філософії служіння громадянину, громаді, суспільству.

4. Розглянуто зарубіжний досвід взаємодії влади і громадськості та його використання для становлення громадянського суспільства в Україні. Встановлено, що для вдосконалення правових засад функціонування громадянського суспільства як суб'єктів взаємодії з органами влади, має бути передбачено закріплення за прикладом низки європейських держав поняття громадянського суспільства на конституційному рівні. Мають бути створені дієві юридичні інструменти забезпечення стримування і противаг та балансу інтересів суб'єктів суспільно-владної взаємодії, а також уточнення та розширення переліку інститутів громадянського суспільства, що можуть ініціювати проведення консультацій з органами державної влади, включивши до нього такі інститути, як: громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання.

5. Запропоновано рекомендації щодо вдосконалення взаємодії органів влади та громадськості в Україні:

- сьогодні стає очевидним те, що підготовка державних службовців вимагає не тільки глибоких творчих знань і певних практичних навичок у вирішенні різних управлінських завдань і ситуацій, а й уміння комунікувати, поводити себе в суспільстві, проводити наради, ділові бесіди та ін. Постійне підвищення кваліфікації по комунікаційним навикам – надважливе завдання. Ця вимога має бути у переліку компетенцій тому варто зобов'язати проходити курс «Ефективна комунікація». На обласному рівні обласні центри підвищення кваліфікації та перекваліфікації посадових осіб мають реалізовувати у тематичних навчаннях модулі по комунікації та зв'язкам із громадськістю;

- активне використання соціальних мереж має суттєво підвищити ефективність взаємодії між органами влади та громадськості, створення окремих сторінок органів влади у мережах та розміщення у них суспільно значущої інформації для громади має сприяти окрім інформаційної складової, ще й суттєвому підвищенню іміджу органи влади, як такому, що не залишає поза увагою нагальні проблеми суспільства;

- основним дієвим організаційно-правовим та соціально-психологічним ресурсом розвитку громадянського суспільства в Україні має стати впровадження на державному та регіональному рівнях Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки, яку затверджено Указом Президента України від 26 лютого 2016 року.

6. Для встановлення більш дієвої взаємодії органів влади та громадськості пропонуємо вирішити питання розподілення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, такими почерговими кроками:

– посилення ролі органів місцевого самоврядування з метою їх більшої дієздатності. Утворення власних виконавчих комітетів обласних і районних рад з одночасним наданням органам місцевого самоврядування реальних повноважень;

– унесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації»;

– прийняття законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та «Про міські агломерації»;

– одночасне запровадження бюджету місцевого самоврядування з бюджетами області та району. Останні мають входити до складу Державного бюджету. Формування бюджетів місцевого самоврядування повинно здійснюватися за рахунок власної дохідної бази, напрямами бюджетної політики має стати децентралізація загальнодержавних податків і збільшення частки місцевих податків у бюджетах на місцях.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичний звіт за результатами реалізації дослідження «Інституційні зміни виборчого процесу: впровадження технологій забезпечення конкуренції програм та процедур підзвітності партій». – Режим доступу: [http://ngo.donetsk.ua/uploads/files/news\\_2006-12-22\\_11.14.22.18.doc](http://ngo.donetsk.ua/uploads/files/news_2006-12-22_11.14.22.18.doc)
2. Арістотель. Політика / Арістотель ; [пер. з давньогрец. та передм. О.Кислюка]. К.: Основи, 2000. – 239 с.
3. Атаманчук Г. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : ОМЕГА. – Л, 2005. – 584 с.
4. Бабінова О. О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління / О. О. Бабінова. – К., 2006. – 20 с.
5. Банчук М.В. Ідеологія та культура діяльності правозахисних органів в контексті становлення громадянського суспільства (політологічний аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.03 «Політична культура та ідеологія» / М.В. Банчук – К., 2004. – 19 с.
6. Басалюков В.В. Соціально-психологічні аспекти зв'язків з громадськістю в державних організаціях PR в органах державної влади та місцевого самоврядування / О.В.Бабкіна, В.В.Басалюков, В.М.Бебик та ін.; За заг.ред. В.М.Бебика, С.В.Куніцина. – К.; Сімферополь: МАУП, 2003. – 240с.
7. Бобро А. Досвід реалізації функції забезпечення зв'язків урядів з громадськістю в країнах Європейського Союзу і США та напрями використання його в Україні // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали наук.-практ. семінару. 11-12 березня 2002 р./ За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. С.305-312.

8. Буряк В. В. «Глобальное гражданское общество и сетевые революции».  
/ Виктор Буряк. – Симферополь: ДИАЙПИ, 2011. – 152 с.

9. Бутирська Т.О. Оптимізація взаємодії державної влади і громадянського суспільства (управлінський аспект): автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 - механізми державного управління / Т.О. Бутирська — О., 2004. — 20 с.

10. Влада і суспільство: діалог через громадські ради: [монографія] / Шайгородський Ю.Ж., Андрійчук Т.С., Дідух А.Я. та ін.; за заг. ред. Шайгородського Ю.Ж. – К., 2011. – 148 с.

11. Войтков В. «Третий сектор» загнан в пятый угол / В. Войтков // Власть и политика. – 2003. № 32. С. 1213.

12. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: Дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас. – Львів: Літопис, 2000. – 318 с.

13. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского / Т. Гоббс. – М. : Мысль, 2001. – 240 с.

14. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин/ за заг. ред. Н.Р. Нижник, В. М. Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2007. – 236 с.

15. Давтян С.Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / С.Г. Давтян. – Х., 2008. – 16 с.

16. Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/about>

17. Дробот І.О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект [Текст] : монографія / І. О. Дробот ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. - Л. : [ЛРІДУ НАДУ], 2010. - 311 с.

18. Дубинський І. Кількість регулярних інтернет-користувачів в Україні [Електронний ресурс] / І. Дубинський. – Режим доступу : <http://factum-ua.com/research/>.

19. Європейська Хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036).

20. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні: навч.-метод. посіб. / А. О. Чемерис, М.Д. Лесечко, П.М. Рудніцька [та ін.]; за заг. ред. А.О. Чемериса. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2005. - 96 с., с. 59.

21. Зеленько Г. І. Політична “матриця” громадянського суспільства : досвід країн Вишеградської групи та України / Г. І. Зеленько ; НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса. – К. : Знання України, 2007. – 335 с.

22. Івченко О. Г. Людина в структурі громадянського суспільства: філософія ідентичності / О. Г. Івченко ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – 2-ге вид. – К. : Знання України, 2013. – 379 с.

23. Козаков В. Взаємодія як організаційний принцип та якісний критерій державного управління [Текст] / В. Козаков // Вісник НАДУ.— 2006.— № 3. – С. 179 — 189.

24. Колодій А. Ф. На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні / А. Ф. Колодій [Монографія]. – Львів: Видавництво “Червона Калина”. – 2002. – 276 с.

25. Коэн Д. Гражданское общество и политическая теория / Д. Коэн, Э. Арато. – М. : Весь Мир, 2003. – 784 с.

26. Крутій О. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості [Текст] : Монографія / О. Крутій. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. — 236 с. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк. – М. : Канон +, Реабилитация. – 2009. – 400 с.

27. Кудряченко А. Шляхи удосконалення надання публічних послуг громадянам у контексті децентралізації владних повноважень / А. Кудряченко,

О. Здіорук, Д. Горелов. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juni/8.htm>

28. Кулініч О.В. Механізми взаємодії органів державного управління та громадських організацій в реалізації молодіжної політики в Україні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 02 – механізми державного управління / О.В. Кулініч — Х., 2009. — 20 с.

29. Лук'янов Д. В. Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання) : монографія / Д. В. Лук'янов ; Акад. прав. наук України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2007. – 320 с.

30. Михальський Ю. А. Концепт громадянського суспільства. Український вимір / Ю. А. Михальський ; під заг. ред. Дубровського І. М. ; Всеукр. профспілка правників. – К. :В. Ф. Коваленко [вид.], 2013. – 123 с.

31. Надрага В.І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.І. — К., 2003. — 20 с.

32. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25>.

33. Неурядові організації Європейського Союзу : порівняльний аналіз громадських організацій України / [керів. проекту Людмила Козак]. – К., 2002. – 48 с.

34. Нижник Н. Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; [за заг. ред. Н. Р. Нижник]. — К. : Вид-во УАДУ. — 1998. — 160 с.

35. Олійник Д. В. Основні підходи до визначення ефективності діяльності органів влади / Д. В. Олійник // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”. –2012. – № 1 (9). – С. 20–25.

36. Про волонтерську діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 42. - ст. 435.
37. Про громадські об'єднання Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>.
38. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
39. Про доступ до публічної інформації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 32. - ст. 314.
40. Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. -№ 47. - ст.256.
41. Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 20-21.
42. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - № 1. - ст. 2.
43. Про політичні партії [Електронний ресурс] : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14>.
44. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – ст. 397
45. Про соціальний діалог [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.2010 № 2862-VI. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2862-17>.
46. Про соціальні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 № 966-IV. Редакція від 21.02.2016. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/966-15>.
47. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68-2016 — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n25>.



48. Проблеми формування громадянського суспільства та правової держави: історія та сучасність : зб. ст. / [З. О. Возна та ін. ; ред. кол. : З. В. Священко, В. В. Сокирська] ; Уман. держ. пед. ун-т ім. П. Тичини, Ін-т філології та суспільствознав., Іст. ф-т ; Каф. всесвіт. історії та правознав. – Умань : [Жовтий], 2010. – 193 с.

49. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення // Аспекти самоврядування. - № 1 (3). – 1999.

50. Радаев В. В. Что такое рынок: экономико-социологический подход / В. В. Радаев. – М. :ГУ ВШЭ, 2006. – 48 с.

51. Рябека О. Г. Організації громадянського суспільства та їх роль у функціонуванні державного управління: політологічний аналіз : дис. ... канд. політ. н. : спец. 23.00.02 / О. Г. Рябека. – К., 2011. – 249 с.

52. Самбук. О. Взаємовідносини органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як предмет наукових досліджень [Електронний ресурс] / О. Самбук. — Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/08.pdf> – Заголовок з екрану.

53. Соціальне партнерство – механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства : міжвідомчий наук. збірник / [наук. – досл. ін-т “Проблем людини”; за ред. А.І. Комарової та ін.]. – К., 2001. – Т. 24. – 778 с.

54. Стойка А.В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / А.В. Стойка — Донецьк, 2006. — 19 с.

55. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке / Алексис де Токвиль ; пер. с фр. В. П. Олейника, Е. П. Орловой, И. А. Малаховой и др. ; предисл. Гарольда Дж. Ласки ; коммент. В. Т. Олейника. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

56. Толкованов В. Удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важливий етап

розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні / В. Толкованов. – Режим доступу : [www.logincee.org/file/5077/library](http://www.logincee.org/file/5077/library).

57. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 / Ю. З. Торохтій. – Х., 2005. – Режим доступу : <http://www.lib.uaru.net/diss/cont/130568.html>.

58. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // [Електронний ресурс] [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00\\_UkraineEU\\_Association\\_Agreement\\_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_UkraineEU_Association_Agreement_(body).pdf).

59. Україна. Конституція (1996). Конституція України - Конституція України: [із змін. та допов.] станом на груд. 2011 р. – Одеса : Юрінком, 2012. – 80 с.

60. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: навчально-методичний посібник / ДП «Укртехінформ» – Київ, 2013. – 250 с.

61. Фергюсон А. Опыт истории гражданского общества / А. Фергюсон ; пер. с англ. И. И. Мюрберг ; под ред. М. А. Абрамова. – М. : РОССПЭН, 2000. – 391 с.

62. Фуртатов В. С. Проблемы совершенствования взаимодействия органов исполнительной власти та місцевого самоврядування / В. С. Фуртатов // Наукові праці. – Режим доступу : <http://bibl.kma.mk.ua/pdf/naukpraci/politics/2007/69-56-24.pdf>.

63. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас ; пер. с нем. – М. : Весь Мир, 2003. – 416 с.

64. Ховард М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / М. Ховард. – М. : Аспект Пресс, 2009. – 190 с.

65. Якубовський О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії [Текст] : моногр. / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. — 196 с.
66. Berneo N. Civil Society after Democracy: Some conclusions // Berneo N., Nord P. (eds): Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe. – New York :Lanham, MD: Rowman& Littleeld, 2000. – P. 237–260.
67. Hall J. A. In Search of Civil Society // Civil Society: Theory, History, Comparison. – Cambridge: Polity Press, 1995. – P. 1–31.
68. Ronnie D. Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet. – Albany: State University of New York Press, 1996. – 365 p.
69. Schechter G. M. Globalization and Civil Society I I The Revival of Civil Society. Global and Comparative Perspectives. Ed.by Schechter Michael G. – London: MacMillan, 1999. – 295 p.
70. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2008. – 394 p.