

УДК 323.2(477)

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2021.3.4>

## СИСТЕМА ЗАХОДІВ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ В УКРАЇНІ

*Каденко Д.О. – аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID: 0000-0002-9811-6962*

*Визначено можливості громадських організацій брати участь у формуванні державної політики країни, регіону. Охарактеризовано специфічність взаємодії громадськості та держави у сфері державного управління в Україні. Визначено фундаментальні основи, на яких повинна будуватися сучасна взаємодія громадськості та держави у сфері державного управління в Україні. Зазначено основне завдання реформування системи органів виконавчої влади, важливість реалізації принципу довіри влади до простих громадян. Вказано потенційно ефективні напрями оптимізації процесу взаємодії держави із громадянським суспільством. Наголошено на продовженні процесу удосконалення нормативно-правової бази у системі державного управління. Перераховано заходи оптимізації процесу взаємодії держави із громадянським суспільством. Вказано, що процес удосконалення процесу взаємодії держави із громадянським суспільством проявляється у концентрованому усвідомленні вагомості для соціуму засвоєння комплексу знань про закономірності управлінського впливу держави. Акцентовано увагу на одному із ключових напрямів модернізації сучасного державного устрою управління – створенні ефективної системи взаємовідносин представників держави, бізнесу та громадянського суспільства, шляхом налагодження тісного та високоєфективного державно-приватного партнерства. Вказано умови, за якими можливим є взаємовигідне партнерство між державою й інститутами громадянського суспільства. Представлено напрями вдосконалення механізм взаємодії влади та членів громадянського суспільства з урахуванням успішного досвіду зарубіжних країн і цілісного аналізу українських реалій. Наголошено на важливості реалізації інформаційних кампаній, спрямованих на активізацію залучення громадськості до питань розробки та прийняття управлінських рішень. Вказано, що формат розширення взаємодії громадянського та державного контролю забезпечує гностичний висновок між інститутами громадськості й угоди про деконструкцію суспільства й органів державної влади.*

**Ключові слова:** консолідація, Організація громадянського суспільства, електронні технології, державні органи влади, представники громадянського суспільства.

### ***Kadenko D.O. System of measures to optimize the process of interaction between the state and civil society in Ukraine***

*Possibilities of public organizations to take part in formation of the state policy of the country or region are defined. The specificity of interaction between the public and the state in the field of public administration in Ukraine is described. The fundamental bases, on which the modern interaction of the public and the state in the field of public administration in Ukraine should be built, are determined. The main task of reforming the system of executive bodies is indicated. The importance of implementing the principle of trust of the authorities in ordinary citizens is conditioned. Potentially effective ways to optimize the process of interaction between the state and civil society are indicated. Emphasis is placed on continuing the process of improving the regulatory framework in the public administration system. Measures to optimize the process of interaction between the state and civil society are listed. It is stipulated that the process of improving the process of interaction between the state and civil society is manifested in a concentrated awareness of the importance for society of mastering a set of knowledge about the laws of managerial influence of the state. Emphasis is placed on one of the key areas of modernization of the modern government - the creation of an effective system of relations between government, business and civil society, by establishing a close and highly effective partnership between the state and the public. The conditions under which a mutually beneficial partnership between the state and civil society institutions is possible are indicated. Directions for improving the mechanism of interaction between the government and members of civil society*

*are presented, taking into account the successful experience of foreign countries and a holistic analysis of Ukrainian realities. The importance of implementing information campaigns aimed at increasing public involvement in the development and management decisions is emphasized. It is pointed out that the format of expanding the interaction of public and state control provides a gnostic conclusion between the institutions of the civil agreement on the deconstruction of society and public authorities.*

**Key words:** *consolidation, Civil Society Organization, electronic technologies, public authorities, civil society representatives.*

Громадяни та громадські організації мають достатню кількість можливостей брати участь у формуванні державної політики, визначати стратегічні напрями розвитку та вирішувати певні актуальні для них питання. Це голосування на місцевих виборах і висування кандидатів, звернення до депутатів, участь у громадських радах, слуханнях, консультаціях і робочих групах, внесення скарг, петицій і проектів до громадського бюджету, а також участь у пікетах і прямих акціях.

Взаємодія громадськості та держави у сфері державного управління в Україні є досить специфічною, проте громадянське суспільство та держава не можуть існувати одне без одного, тому що держава впливає на суспільство, гарантування та закріплення законодавчої та виконавчої влади, судової системи та забезпечення прав людини.

Громадянське суспільство відстоює матеріальну і духовну незалежність людини від держави, прагне юридичної гарантії такої незалежності, захищає приватні та суспільні інтереси народу й активно сприяє процесам демократизації держави. З іншого боку, громадянське суспільство залежить від держави та може набувати розвинених форм у демократичних політичних умовах. Тому взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами державної влади є основною вимогою існування демократично-правової держави [1].

Сучасна взаємодія громадськості та держави у сфері державного управління в Україні повинна будуватися (що цілком обґрунтовано доведено науковим співтовариством) на основі дорадчої демократії, тобто через компетентне громадське обговорення діяльності державного управління та всебічну співпрацю громадськості та влади, у якій держава є зацікавленим суб'єктом співпраці із громадськістю з метою зростання компетенції інститутів громадянського суспільства й ефективного виконання поставлених перед державою завдань і функцій.

Основним завданням реформування системи органів виконавчої влади є більш чітке визначення, закріплення на законодавчому рівні й уточнення повноважень кожного елемента системи, а також визначення та належне вирішення основних практичних проблем, які виникають між інститутами управління на рівні органів виконавчої влади всіх рівнів і, відповідно, їх чітке фінансове, правове й організаційне забезпечення.

Одним із важливих принципів або навіть обов'язковою умовою участі громадян, є принцип довіри влади до простих громадян. Всередині має бути виражене дотримання сформульованого принципу довіри рівноправності та дружелюбності у спілкуванні, у спільній діяльності, врахування думки та побажання людей.

Мають бути ефективними напрями: сприяння створенню умов, які би вплинули на подальший розвиток благодійності та філантропії; розробка механізму державного замовлення для надання певних послуг суб'єктами громадянського суспільства на конкурентні принципи; сприяння розвитку волонтерського руху; розгляд питання вдосконалення правового регулювання участі суб'єктів у встановленні рішення органів державної влади, робота громадських рад та інших

дорадчих органів, моніторинг із боку органів державної влади системних аспектів функціонування.

Триває процес удосконалення нормативно-правової бази у системі державного управління. Необхідна розробка нових, а також подальше доопрацювання прийнятих законів і нормативних актів. Вирішення організаційних проблем також має відбуватися на рівні законодавчих актів, насамперед для забезпечення стабільності механізму впровадження змін у системі державного управління.

У рамках реформи оптимізації процесу взаємодії держави із громадянським суспільством необхідно [2]:

- аналізувати різні аспекти функціонування органів виконавчої влади та громадських організацій: структурні, процесуальні, інформаційні, кадрові, матеріально-фінансові тощо;
- враховувати взаємодію органів виконавчої влади й окремих структур громадянського суспільства;
- розрахувати співвідношення центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;
- усі оцінки цих явищ мають проводитися з погляду соціально ефективного здійснення виконавчої влади та громадських організацій, тобто реального та позитивного впливу на соціальні процеси, свідомість, поведінку та діяльність людей.

Вважається, що процес удосконалення процесу взаємодії держави із громадянським суспільством є концентрованим усвідомленням важливості для суспільства оволодіння знаннями про закономірності управлінського впливу держави. Динамізм суспільства, складність і різноманітність завдань висувають підвищені вимоги до державного управління, яке має відповідати не тільки їхньому рівню та масштабу, а й певною мірою заходи щодо передбачення її розвитку з метою створення для сприятливих організаційних, функціональних і діяльнісно-практичних передумов. Для цього процес удосконалення взаємодії держави із громадянським суспільством має бути спланованим, безперервним, систематичним, реалістичним і, головне, ефективним. У цьому аспекті зміст та організація цього процесу є обов'язковою умовою й основним фактором ефективної реалізації соціальних ресурсів державного управління. Важливим є рівень, якість та ефективність державного управління, джерелом соціальної модернізації, що виступають як рушійна сила розвитку суспільства, а в ньому – людей і держави, громадян.

Один із ключових напрямів модернізації сучасного державного устрою управління – це створення ефективної системи взаємовідносин на основі комбінації зусиль держави, бізнесу та громадянського суспільства, заснованої на адекватних і об'єктивних принципах. Необхідна співпраця між громадянським суспільством і бізнес-інституціями розглядається як важливий показник їхньої здатності не просто співіснувати, а й залучати бізнес-структури до фінансування власної діяльності та налагодити взаємовигідні ділові відносини [3].

У цьому контексті необхідно зосередитися на понятті державно-приватного партнерства, найпоширенішою практикою якого є його вузьке та широке розуміння, відповідно, як довгострокового, регламентованого договором, співробітництва між державою та приватним сектором, із метою виконання державних завдань, що охоплює весь життєвий цикл проекту: від планування до експлуатації, у т. ч технічне обслуговування; і поняття «державно-приватного партнерства» як механізму, всі форми співпраці між державою та громадянським суспільством, які є у сфері між вирішенням проблем, котрі традиційно належать до компетенції держави [4].

Взаємовигідне партнерство між державою й інститутами громадянського суспільства можливе лише за умов паритетного діалогу, тому це надзвичайно важлива проблема – винайдення новітніх засобів комунікації та відповідної взаємодії. Функціональна спроможність громадянського суспільства ефективно взаємодіяти має бути забезпечена державою відповідними законодавчими та нормативними заходами, ініціативами та реальним правом контролювати діяльність державних установ.

Модернізація державного устрою управління повинна базуватися на певних правилах і процедурах інновації управлінського характеру. Якщо такі умови не виконуються, нововведення можуть залишитися нереалізованими [5].

З урахуванням успішного досвіду зарубіжних країн і цілісного аналізу українських реалій варто виділити такі напрями вдосконалення механізму взаємодії влади та членів громадянського суспільства:

- поліпшення фінансової бази неурядових організацій через накопичення фінансових ресурсів за рахунок зовнішніх джерел;
- розповсюдження фінансовими ресурсами при використанні всіх джерел повинні базуватися на конкурсній грантовій основі.

Говорячи про інформаційно-просвітницьку діяльність, слід наголосити на важливості здійснення необхідних інформаційних кампаній, спрямованих на активізацію залучення громадськості до питань розробки та прийняття управлінських рішень. Ключові елементи тут повинні бути ініціативами, спрямованими на подолання стереотипу відсутності механізмів впливу організованої громадськості на процеси прийняття рішень.

Зазначається, що забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики вимагає нових принципів роботи органів влади, які забезпечать: по-перше, аналітичну й експертну підтримку ззовні незалежними аналітичними агенціями; по-друге, створення умов для постійного залучення експертів провідних аналітичних центрів України (такі як Центр Разумкова та ін.) до спільної інформаційно-аналітичної роботи з органами влади всіх рівнів.

У процесі взаємодії влади й українських ЗМІ часто відсутня координація у діях. Відповідно, потрібні кроки, насамперед у напрямі захисту громадської думки та максимального поширення правдивої інформації про діяльність органів державної влади. Необхідно розробляти та поширювати нові стандарти діяльності представників українських ЗМІ, яка буде базуватися на принципах об'єктивності, неупередженості, незалежності та соціальної спрямованості. Крім того, і влада, і громадські організації мають проводити просвітницьку роботу серед населення, метою якої є виховання вміння виявляти приховані маніпулятивні технології й орієнтуватися на достовірну інформацію.

Формат розширення взаємодії громадянського та державного контролю як оптимізаційні механізми розвитку державного управління в Україні забезпечує гностичний висновок між інститутами громадянського суспільства й угоди про деконструкцію суспільства й органів державної влади у ситуації, що склалася. Тобто йдеться про формування певного ставлення корупційної ситуації як із боку інститутів громадянського суспільства, так і з боку органів державної влади.

У зв'язку із цим ефективність взаємодії громадянського і державного контролю проявляється через дієздатність суб'єктів реалізувати зміни відповідної ситуації шляхом модифікації морально-етичної оцінки корупційної ситуації.

Наприклад, ефективності у боротьбі з корупцією досягають лише ті держави, де існує ефективна співпраця громадянського та державного контролю, де

є паритетність застосування регуляторних і політичних інструментів. Реалізація системи відповідних антикорупційних заходів із паритетним залученням громадськості та державних органів, на думку деяких вчених, призводить до «зміни корупційної ментальності», яку вона представляє комплексом заходів, спрямованих на стимулювання порозуміння у суспільстві корупції не як норми життя, а як неприпустимого явища [6, с. 80].

Структурна взаємодія громадськості та державного контролю повинна надавати цілеспрямований вплив на профілактику і боротьбу з корупцією у сфері державного управління. Основними способами такого цілеспрямованого впливу є: розвиток структур і форм громадянського суспільства, що призводить до розширення та зміцнення громадянської свідомості, та самосвідомість, яка впливає на результативні показники органів державної влади; розвиток системи освіти та впровадження громадянських цінностей суспільства на всіх рівнях – від закладів освіти до комерційних організацій і силових структур [7, с. 130].

На основі вищенаведеного аналізу ми пропонуємо визначити такі заходи, котрі будуть спрямовані на посилення довіри громадян до дієздатності державних органів влади для забезпечення належного управління:

- Розробка спільної заяви Організації громадянського суспільства та пріоритетів у сфері управління, завдання та механізми роботи (наприклад, Соціальний договір у Великій Британії або Концепція розвитку громадянського суспільства в Естонії). Головна мета – створити чітку структуру співпраці влади та громадянського суспільства.

- Розробка мінімальних стандартів та / або рекомендацій для проведення консультацій із громадськістю.

- Підготовка проектів і підписання між інституціями угод та обов'язкових рекомендацій щодо призначення представників громадянського суспільства, методи організації та фінансування консультацій.

Також потрібно знайти відображення та детальні аспекти регулювання права об'єднань громадян щодо меж впливу та реалізації управлінських рішень. Нормативна база повинна містити норми щодо проведення інформаційних заходів щодо забезпечення активізації громадськості у використанні відкритості влади залежно від вимог для задоволення потреб та інтересів громадян та / або їх об'єднань.

Серед рекомендацій, які має спільно розробляти уряд і представники громадянського суспільства, варто відзначити:

- Відкриття консолідованого консультативного порталу як центрального пункту збору відповідей громадян на пропозиції політики та проекти нормативно-правових актів. Цей портал має стати платформою для двостороннього спілкування громадян і державних установ (успішні приклади можна знайти в Естонії, Нідерландах і Великій Британії).

- Запровадження законодавчого регулювання лобістської діяльності.

- Створення національного дорадчого органу з розширеними дорадчими функціями (таких як Національна рада у Словенії, Економічна та соціальна рада у Болгарії);

- Розбудову потенціалу держави посадовцями та представниками Організації громадянського суспільства, активні та конструктивні спілкування та взаємодію;

- Сприяння культурним змінам і кращому розумінню ролі Організації громадянського суспільства у прийнятті рішень.

- Активацію електронних технологій, що сприятиме залученню громадськості та моніторингу [8].

Підсумовуючи, можна сказати, що правильна реалізація демократичних принципів прозорості та відкритості влади, реалізації державної політики на всіх рівнях може бути розробкою нових механізмів взаємодії під час розробки та реалізації державної політики й управлінських рішень шляхом активізації участі громадськості. Насправді громадськість має стати першоджерелом і повноцінним суб'єктом прийняття управлінських рішень. Щоб забезпечити кращу перспективу, необхідні подальші зусилля з оптимізації процесу прийняття управлінських рішень за допомогою системності залучення громадськості та розподілу відповідальності за стан справ у державі між владою і суспільством.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Левченко Д.С. Взаємодія громадськості та держави у сфері публічного адміністрування в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 2. С. 177–180.
2. Кульчій І.О. Оптимізація функцій органів виконавчої влади в контексті реформування системи державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 8. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2012\\_8\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_8_5)
3. Колосовська І.І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадянського суспільства. *Ефективність державного управління*. 2015. № 45. С. 161–166.
4. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики. Київ : НАДУ, 2013. С. 23.
5. Алексеев В.М. Взаємовідносини держави та суспільства. Дніпро : ГРАНІ, 2019. 172 с.
6. Гиляров Е.М., Шабуня В.В. Общественный контроль как механизм противодействия коррупции в органах государственной власти. *Гражданское общество и за рубежом*. 2017. № 3. С. 77–94.
7. Киричек Е.В. Гражданский (общественный) контроль за деятельностью органов публичной власти в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в современном мире. *Актуальные проблемы международного права*. 2018. № 9. С. 123–144.
8. Динник І.П. Міжнародний досвід ефективної взаємодії держави і громадянського суспільства та його імплементація в практику державного управління України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 3. С. 143–148.

### REFERENCES:

1. Levchenko, D.S. (2019) Vzaiemodiia hromadskosti ta derzhavy u sferi publichnoho administruvannia v Ukraini [Interaction of the public and the state in the field of public administration in Ukraine] *Pivdennoukrainskyi pravnychy chasopys*. 4. 177–180 [in Ukrainian].
2. Kulchii, I.O. (2012) Optymizatsiia funktsii orhaniv vykonavchoi vlady v konteksti reformuvannia systemy derzhavnoho upravlinnia [Optimization of executive power functions in the context of public administration reform] *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. 8. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2012\\_8\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_8_5) [in Ukrainian].
3. Kolosovska, I.I. (2015) Formuvannia efektyvnoi modeli partnerstva instytutiv publichnoi vlady ta hromadianskoho suspilstva [Formation of an effective model of partnership between institutions of public power and civil society] *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*. 45. 161–166. [in Ukrainian].
4. Vzaiemodiia derzhavy i suspilstva v protsesakh publichnoi polityky [Interaction of the state and society in the processes of public policy] (2013) Kyiv: NADU. 23. [in Ukrainian].

5. Aleksieiev, V.M. (2019) Vzaiemovidnosyny derzhavy ta suspilstva [Relationship between state and society], Dnipro: HRANI. 172. [in Russian]

6. Hyliarov, E.M., Shabunia, V.V. (2017) Obshchestvennii kontrol kak mekhanizm protyvodeistviya korruptsyy v orhanakh hosudarstvennoi vlasty [Public control as a mechanism for combating corruption in public authorities] *Hrazhdanskoe obshchestvo y za rubezhom*. 3. 77–94. [in Russian]

7. Kyrychek, E.V. (2018) Hrazhdanskyi (obshchestvennii) kontrol za deiatelnostiou orhanov publychnoi vlasty v sfere obespecheniya konstitutsyonnykh prav y svobod cheloveka y hrazhdanyna v sovremennom myre [Civil (public) control over the activities of public authorities in the field of constitutional rights and freedoms of man and citizen in the modern world] *Aktualnie problemi mezhdunarodnoho prava*. 9. 123–144 [in Russian].

8. Dynnyk, I.P. (2019) Mizhnarodnyi dosvid efektyvnoi vzaiemodii derzhavy i hromadianskoho suspilstva ta yoho implementatsiia v praktyku derzhavnoho upravlinnia Ukrainy [International experience of effective interaction between the state and civil society and its implementation in the practice of public administration of Ukraine] *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 3, 143–148. [in Ukrainian].