

УДК 352.07:342.553

В. Ундір

## МІСЦЕВІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І ОБ’ЄДНАННЯ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНИЙ СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ВЗАЄМВІДНОСИН

**Проаналізовано розвиток взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з громадськими об’єднаннями, визначено зміст існуючих проблем у процесі взаємовідносин цих інститутів, шляхи та перспективи їх вирішення.**

**Ключові слова:** Україна, місцеві органи виконавчої влади, об’єднання громадян, взаємовідносини.

Із моменту проголошення України суверенною державою проблема дослідження особливостей розвитку взаємовідносин органів державної влади з інститутами громадянського суспільства, зокрема з об’єднаннями громадян, набуває надзвичайної актуальності. Проте, незважаючи на зростаючу динаміку процесу взаємовідносин цих інститутів існує безліч проблем, що впливають на ефективність їх діяльності, що є гальмівним чинником на шляху демократичного розвитку нашої держави. Це вимагає подальшого пошуку оптимальних шляхів удосконалення процесу взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об’єднаннями громадян.

Вагомий внесок у розробку питань взаємовідносин органів державної влади з об’єднаннями громадян зробили В. Авер’янов, О. Андрійко, І. Антонович, Е. Афоніна, В. Бабкін, В. Балабін, Т. Бутирська, В. Жуків, В. Журавський, В. Князев, С. Круглик, Е. Лібанова, В. Місюра, В. Нанівська, І. Пасько, М. Пірен, В. Ребалко, А. Стойка, В. Токовенко, М. Ткаченко, М. Томенко, І. Хмелько, В. Шамрай, Л. Шкляр, В. Шинкарук, Г. Щедрова та ін. Але залишаються ще не повністю вирішеними питаннями щодо обґрунтування ролі і місця взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об’єднаннями громадян у процесі становлення громадянського суспільства та демократизації розвитку держави.

Метою статті є характеристика загального стану розвитку взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об’єднаннями громадян, з’ясування сутності існуючих проблем їх взаємовідносин, визначення можливих шляхів та напрямів підвищення ефективності взаємодії цих інститутів.

За роки незалежності здійснювався інтенсивний процес становлення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об’єднаннями громадян [1]. Від розвитку цих взаємовідносин значною мірою залежить те, наскільки повноцінно буде відбуватися процес формування засад громадянського суспільства, наскільки успішним і незворотним буде процес демократизації, наскільки динамічно буде проходити процес інтеграції України у європейські та світові структури тощо. Розширенню процесу взаємовідносин із місцевими органами виконавчої влади сприяла динаміка росту громадських організацій. Якщо станом на 1 січня 1996 р. в Україні було зареєстровано більше ніж 5 тис. громадських організацій, то на липень 2007 р. – вже 52693, а станом на 1 січня 2009 р. у країні зареєстровано 59321 громадських організацій та їх осередків [2].

Доцільно зауважити, що тенденція зростання з року в рік кількості офіційно зареєстрованих об'єднань громадян фіксується як на рівні громадських організацій із всеукраїнським та міжнародним статусами, так і на місцевому рівні. Лише за 2012 р. в Україні було зареєстровано/легалізовано: 6 політичних партій; 179 всеукраїнських та міжнародних громадських організацій; 53 всеукраїнські та міжнародні благодійні організації; 25 всеукраїнських громадських організацій шляхом письмового повідомлення про заснування; 12 філіалів, відділень, представництв та інших структурних осередків громадських (неурядових) організацій зарубіжних держав в Україні. Всього Державною службою статистики України станом на 2012 р. було зареєстровано (зокрема з міжнародними, всеукраїнськими, місцевими організаціями, їх осередками, філіями та відокремленими структурними підрозділами) 71767 громадських організацій [3]. У тому ж році із загальної кількості громадських організацій в Україні 24 496 мали статус місцевих [4].

На початку XXI ст. в Україні діяло понад 3 тис. місцевих молодіжних об'єднань, причому більша їх концентрація зберігалась у західних областях. Вони, згідно з оцінками експертів, гуртували від 2-х до 8% молоді [5]. Однією з форм налагодження оптимальної комунікативної взаємодії між окремими суб'єктами громадськості та місцевими органами виконавчої влади з метою здійснення демократичних перетворень у суспільстві є жіночі організації [6]. Із урахуванням міжконфесійної розмежованості в Україні, особливо відчутна роль релігійних організацій у взаєминах з органами виконавчої влади [7]. Зокрема, це виявляється у таких складових, як: утвердження справжньої незалежності, забезпечення державної цілісності й перспективного розвитку України як суверенної держави; утвердження статусу України в колі держав європейської і світової спільноти; формування усвідомлення соборності, єдності й духовної злагоди в суспільстві.

На початку 1995 р. в Україні діяло 16 всеукраїнських національно-культурних товариств, зокрема асирійське, турецьке, грузинське, угорське, чеське, російське, два польські, три єврейські товариства та 221 регіональне об'єднання [8]. Одним із найактивніших об'єднань громадян, що на сьогодні працюють у взаємодії з місцевими органами виконавчої влади, є місцеві організації Конгресу національних громад України. Ця асоціація представляє низку груп етнічних меншин, які об'єдналися за ініціативою “знизу” ще у 2001 р.

Доцільно зазначити, що у державотворчому процесі демократичного суспільства громадські організації є механізмом реалізації прав громадян на участь в управлінні країною. За цього вони здійснюють функції “індикатора”: рівня взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та об'єднаннями громадян; умов виконання соціальних замовлень суспільства; рівня захисту інтересів різних груп населення, представлених громадськими організаціями.

Значною мірою розвиткові взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян сприяло становлення інституту законодавства України про громадські організації [9]. Першим офіційним державним актом в Україні, спрямованим на поглиблення взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськими організаціями, можна вважати “Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, схвалену розпорядженням КМУ від 21.11.2007 р. [10]. Концепція визначила основні засади діяльності органів виконавчої влади із створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні. На досягнення цілей взаємовідносин

місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян спрямовані ініціативи Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, що були підтримані громадськістю та знайшли своє втілення у прийнятті законів України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про доступ до публічної інформації”, запровадження згідно з постановою КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 03.11.2010 р. [11], нових, більш прогресивних, механізмів залучення громадян до управлінського процесу. Основні засади сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства були визначені “Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства”, затвердженою Указом Президента України від 24.03.2012 р., “Планом заходів щодо реалізації у 2013 р. Стратегії”, затвердженим Указом Президента України від 25.06.2013 р.

Форми взаємодії органів місцевої виконавчої влади будуються залежно від цілей залучення громадян до механізму управління. Передусім заслуговує на увагу співпраця цих органів влади з громадськими об'єднаннями в процесі вироблення спільної (державної) політики. Впливовість громадських об'єднань на цей процес безпосередньо залежить від авторитету цих організацій, наявності у них повноважень брати участь у підготовці й ухваленні рішень, їхньої організаційно-ресурсної спроможності.

Важливу роль у виробленні державної політики відіграють політичні партії. На сьогодні партійно-політичний спектр України характеризується багатопартійністю, але жодна із політичних партій не має достатнього впливу у загальнонаціональному вимірі, кожна партія має внутрішні відмінності щодо шляхів, термінів, темпів вирішення завдань, визначених у політичній платформі партії [12]. Ці відмінності зумовлюють складність їх взаємовідносин з органами виконавчої влади як в центрі, так і на місцях.

Значну роль у процесі вироблення державної політики відіграють жіночі громадські організації. Хоча за своєю природою вони безпосередньо не займаються політикою, але для вирішення їх проблем вони певною мірою впливають на владні відносини. Їх діяльність залежить від впливу на центри політичних рішень, формування власної стратегії. Таким чином, вони виступають суб'єктами державотворення.

Одна із форм співпраці місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян полягає у вирішенні економічних, соціальних і гуманітарних завдань, які виникають перед країною. На це спрямована діяльність практично всіх громадських організацій. Зокрема, реалізуючи функцію представництва і захисту духовних, соціальних інтересів великої кількості людей, релігійні організації через співпрацю з існуючими державно-громадськими структурами здійснюють інтеграцію церкви у соціальний процес, зумовлюють необхідність критики нею тих чи інших моментів соціального буття громадян.

Активну участь у справі підготовки програм на місцевому та національному рівні щодо вирішення питань соціального захисту населення приймають національно-культурні товариства разом з іншими організаціями національних меншин. Інноваційним механізмом виявлення можливостей поглиблення співпраці у вирішенні соціальних завдань у рамках діяльності громадських структур є залучення юнаків і дівчат до соціального проектування, яке у цьому випадку виступає важливим інструментом для прийняття рішень.

Важливою умовою якісного виконання соціальних послуг місцевими органами виконавчої влади є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні і прийнятніші підходи у вирішенні соціально-економічних, гуманітарних проблем, що виникають перед суспільством.

Однією із форм реалізації конституційних прав громадян є участь їх об'єднань у здійсненні контролю над діяльністю органів виконавчої влади [13]. Контроль та оцінка громадськістю вироблення суспільної (державної) політики передбачає забезпечення зворотного зв'язку місцевих органів виконавчої влади і громадських об'єднань для виявлення наявних чи потенційних суперечностей, що потребують вирішення або їх втручання.

Вагому роль у посиленні взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськими організаціями та їх об'єднаннями відіграють громадські ради при обласних та районних держадміністраціях. Станом на 1 жовтня 2011 р. було сформовано 27, тобто 100%, громадських рад на рівні облдержадміністрацій, Ради Міністрів АРК, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій; 487, тобто 99,6%, громадських рад на рівні районних держадміністрацій [14]. Доцільно зауважити, що у творенні нових громадських рад активну участь взяли не лише громадські організації (зокрема правозахисні, екологічні, молодіжні, з надання соціальних послуг, неурядові аналітичні центри), а й бізнесові асоціації, релігійні організації, профспілки та недержавні пенсійні фонди. Створення цих консультативно-дорадчих органів значною мірою сприяє конструктивній взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та об'єднаннями громадян.

Згідно з планом заходів щодо реалізації Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженого Указом Президента України № 342 від 25.06.2013 р., у 2013 р. була проведена оцінка діяльності органів виконавчої влади за напрямом “робота з громадськістю”. Вона проводилась за 4 напрямками:

- проведення консультацій з громадськістю;
- налагодження взаємодії з громадською радою;
- сприяння розвитку громадянського суспільства;
- сприяння проведенню громадських експертиз.

Результати оцінки засвідчили, що лише майже 20% органів виконавчої влади у 2013 р. забезпечили роботу за відповідними напрямками на рівні вищому, ніж середній [15].

На жаль, Закон України “Про об'єднання громадян”, який діяв з 1992 р., не відповідав ні сучасним суспільним реаліям, ні відповідному європейському досвіду, незважаючи на те, що впродовж останніх 20 років до нього неодноразово вносилися зміни. Новий Закон України “Про громадські об'єднання” від 22.03.2012 р. [16] повною мірою відповідає європейським підходам до реалізації права на об'єднання в громадянському суспільстві. Головна ідея закону полягає у створенні належних правових та організаційних умов для створення, реєстрації та діяльності громадських об'єднань, які є основою активного громадянського суспільства, партнером держави в усіх сферах розвитку країни. Закон України “Про громадські об'єднання” додав право громадським об'єднанням зі статусом юридичної особи здійснювати, відповідно до закону, підприємницьку діяльність, безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання або через створені у порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню.

Як вважає В. Новак, діалог між державою та громадянським суспільством має ґрунтуватися на п'яти головних соціальних процесах: об'єднанні, визнанні, комунікації, взаєморозумінні, довірі. У цьому зв'язку він пропонує виділити такі основні умови активного й ефективного соціально-ціннісного діалогу між цими інституціями:

- установка учасників суспільно-державної взаємодії на розвиток і підтримку співробітництва, незалежно від особливостей мотивації кожної із сторін;

- певний ступінь зрілості і розвитку потенціалу інститутів громадянського суспільства, необхідний як для створення зацікавленості державних органів у співробітництві з ними, так і для зрозумілого і точного вираження, просування і захисту своїх інтересів;

- наявність інституціональних (правових й організаційних) рамок для співробітництва між секторами суспільства, під якими розуміються стійкі форми їх взаємодії, що склалися на практиці чи безпосередньо встановлені законодавством або угодою в межах компетенції кожної із сторін;

- економічна незалежність і стійкість організацій громадянського суспільства, їх здатність генерувати людський капітал і мобілізувати додаткові ресурси на вирішення суспільно значимих проблем [17].

Загалом, взаємовідносини місцевих органів виконавчої влади з громадськістю є важливим і надійним засобом налагодження співпраці влади та громадянського суспільства, ціннісним критерієм досягнення згоди та підтримки під час реалізації тих чи інших рішень, координації діяльності тощо. Але, на жаль, взаємодія місцевих органів виконавчої влади і громадських об'єднань є часто демонстраційною (з боку цих органів влади), орієнтованою на ефект створення їх позитивного іміджу. Громадські об'єднання ще поки не стали рівноправними партнерами місцевих органів виконавчої влади навіть у тих сферах, де їхня участь могла бути дуже корисною і плідною. Тому розвиток і удосконалення взаємодії цих інституцій вимагає необхідності пошуку ефективних форм їх співпраці. Головне завдання полягає в тому, щоб подолати переважно фрагментарність, несистемність взаємодії, налагодити ефективний діалог, виробити оптимальну систему прямих і зворотніх зв'язків.

Для підвищення ефективності взаємовідносин громадські організації потребують моральної та матеріальної підтримки з боку держави та місцевих органів виконавчої влади. Надання їм допомоги може забезпечити досягнення мети, на яку в іншому випадку доведеться витратити більше ресурсів із держбюджету.

На думку Ю. Сурміна, перспективи покращення взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади з об'єднаннями громадян відкриються тільки тоді, “коли держава і громадянське суспільство не лише розпочнуть діалог, але й налагодять між собою стійку взаємодію, що припускає участь громадянського суспільства у справах держави і одночасно в реалізації запитів та інтересів людей” [18].

Поглиблення ефективності взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та громадськими об'єднаннями потрібно очікувати за умови вирішення таких актуальних проблем:

- забезпечення належної імплементації вимог законодавства щодо консультацій із громадськістю та громадськими радами;

- подолання вибіркового підходу, формального та епізодичного залучення до співпраці громадських організацій із місцевими органами виконавчої влади;

- недопущення дискредитації процедур використання громадських рад як лобістського інструменту для просування вузькогрупових інтересів, проведення фальсифікованих або заангажованих громадських обговорень, експертиз, слухань;
- включення процедур залучення громадських рад до ухвалення рішень і консультацій із громадськістю до регламентів органів виконавчої влади;
- забезпечення повноцінного висвітлення результатів взаємодії з об'єднаннями громадян на веб-сайтах органів державної влади;
- посилення механізмів відповідальності органів виконавчої влади та їх посадових осіб за перешкоджання участі громадських організацій, передусім, у питаннях реального доступу до інформації, забезпечення своєчасного й повного оприлюднення інформації;
- покращення ресурсного забезпечення – фінансового, матеріального, кадрового, структурних підрозділів місцевих органів виконавчої влади, які відповідають за взаємодію із громадськістю;
- підвищення кваліфікації як посадових осіб таких підрозділів, так і об'єднань громадян щодо використання інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики;
- підвищення рівня компетентності, інституційної спроможності, відповідальності як об'єднань громадян, так і місцевих органів виконавчої влади, а також загалом – правової, політичної, громадянської культури населення;
- дотримання вимог законодавства щодо врахування конструктивних пропозицій громадськості згідно з результатами консультацій або надання обґрунтувань неврахування таких пропозицій [19].

Критеріями ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади із громадськими об'єднаннями повинні стати такі риси взаємодії, як оптимальність, яка має характеризуватися відповідністю між проблемою та вжитими засобами її вирішення; дієвість, яка визначається реальністю досягнутих результатів; поступальність, що має реалізовуватись послідовно від результативності одного рівня до здійснення переходу на наступний, більш важливий, складний і перспективний.

### **Література**

1. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України (2002 – 2005 роки) [Текст] / Творчий центр “Каунтерпарт”. — К. : Макрос, 2006. — 138 с.
2. Держалюк О. Динаміка та розширення спектру діяльності громадських організацій як складові демократизації українського суспільства [Електронний ресурс] / О. Держалюк. — Режим доступу : [www.old.niss.gov.ua](http://www.old.niss.gov.ua).
3. Підсумки діяльності Державної реєстраційної служби України за 2012 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.drsvu.gov.ua/show/10497](http://www.drsvu.gov.ua/show/10497).
4. Громадські організації України станом на 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.civil-rada.in.ua/?p=1509](http://www.civil-rada.in.ua/?p=1509).
5. Перепелиця М. П. Механізм реалізації регіональної, місцевої державної молодіжної політики / М. П. Перепелиця // Нова політика [Текст]. — 2000. — № 6. — С. 40—43.
6. Ковалішина Н. П. Жіночий рух України – важливий чинник розбудови громадянського суспільства / Н. П. Ковалішина // Вісник УАДУ [Текст]. — 2001. — № 2. — Ч. 2. — С. 260—268.

7. Журавський В. Релігійні чинники у політичному процесі України / В. Журавський // Спостерігач [Текст]. — 1996. — № 21. — лютий.
8. Левчук К. І. Громадські організації України: створення та діяльність (1985 – 1996 рр.) [Текст] : монографія / К. І. Левчук. — Вінниця : ПП “Едельвейс і К.”, 2009. — С. 238.
9. Ващук О. М. Становлення та розвиток інституту законодавства України про громадські організації / О. М. Ващук // Становлення і розвиток правової системи України [Текст]. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 45—47.
10. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1035-р від 21.11.2007 р. — Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 03.11.2010 р. — Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
12. Політичні партії в умовах трансформації українського суспільства. Генеза багатопартійності в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ualib.com.ua/br\\_6752.html](http://www.ualib.com.ua/br_6752.html).
13. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади [Текст] : навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. — К. : Макрос, 2011. — С. 22.
14. Громадські ради в цифрах: загальнонаціональний звіт із моніторингу формування громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади [Текст] / УНЦПД. — К. : Агентство “Україна”, 2011. — С. 4.
15. Аналітична довідка за результатами проведення оцінки діяльності органів виконавчої влади за напрямом “робота з громадськістю” у 2013 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.civic.kmu.gov.ua](http://www.civic.kmu.gov.ua).
16. Про громадські об’єднання : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2013. — № 1. — Ст. 1.
17. Новак В. Проблеми формування державно-громадської взаємодії / В. Новак // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 травня 2005 р., м. Київ) : у 2 т. Т. 1. — К. : Вид-во НАДУ, 2005. — С. 119.
18. Сурмін Ю. Концептуальні основи створення системи взаємодії органів державної влади із суб’єктами громадянського суспільства в контексті інтеграційних процесів / Ю. Сурмін // Євроатлантикінформ [Текст]. — 2006. — № 2 (8). — С. 29.
19. Права людини в Україні – 2009 – 2010 [Текст] : доп. правозах. орг. / за ред. С. Захарова. — Х. : Права людини, 2011. — С. 250—252.

## **V. Undir**

### **LOCAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND PUBLIC ASSOCIATIONS OF UKRAINE: GENERAL STATE, PROBLEMS AND PROSPECTS OF INTERRELATIONSHIPS**

**The development of interrelationships of local executive authorities with public associations is analyzed, the content of the existing problems in the process of**

**interrelationships of these institutions, as well as prospects for their solving are defined.**

**Key words: Ukraine, local executive authorities, public associations, interrelationships.**