

УДК: 351

<https://doi.org/10.31470/2786-6246-2022-2-06-30>

**Аль-Атті І.В.**

*доктор філософії і галузі 281 «Публічне управління та адміністрування, адвокат, адвокатське об'єднання «Мірлекс»*

ORCID:0000-0002-6682-4200

## **МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ОСНОВИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Анотація.** У статті обґрунтовано, що громадянське суспільство – це організація стійкого порядку, підтримуваного як (і стільки) силою державного примусу, а й самодіяльними зусиллями самих громадян – його членів. Громадянське суспільство відрізняється високим ступенем самоорганізації, йому не потрібно систематичні дії державних органів. Правова держава можлива лише під контролем громадянського суспільства, оскільки держава фінансується за кошти платників податків – мешканців країни. Автором проаналізована проблема формування ефективною взаємодії влади та громадськості як основа формування результативної системи публічного управління. До основних форм взаємодії влади громадськості слід віднести, зокрема: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін. Обґрунтовано, що нехтування громадською думкою, не використання дієвих механізмів ефективного залучення суб'єктів господарювання інших зацікавлених осіб до вироблення державних та місцевих рішень ведуть до неефективного

використання державних та місцевих ресурсів. Обґрунтовано, що в країнах Центральної Європи була інституалізована практика формування допоміжних органів самоврядування, які створюються у підпорядкованих територіальних одиницях єдиних територіальних громад (населених пунктах, сільських округах, районах); органів територіального громадського самоврядування; громадянських ініціатив, які вирішують локальні проблеми, пов'язані, в першу чергу, з захистом території від будівництва небажаних виробничих та інфраструктурних об'єктів, благоустроєм громад, дозвіллям населення, підвищенням інвестиційного іміджу спільнот, їх «відродженням», боротьбою із бідністю

**Ключові слова:** громадськість, громадянське суспільство, співпраця громадянського суспільства з органами державної влади, громадські ради, громадські слухання, громадські ініціативи, консультації; круглі столи.

**Al-Atti Irina,**

Ph.D. 281 Public Administration, Lawyer of GNS Privilne LLC

## **MECHANISMS FOR THE FORMATION OF EFFECTIVE INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND THE PUBLIC AS A BASIS FOR IMPROVING THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**Abstract.** The article substantiates that civil society is an organization of a stable order, supported not only (and so much) by the force of state coercion, but also by the amateur efforts of the citizens themselves - its members. Civil society has a high degree of self-organization, it does not need systematic action by government agencies. The rule of law is possible only under the control of civil society, as the state is financed by taxpayers - residents of the country. The author analyzes the problem of forming effective interaction

between government and the public as a basis for forming an effective system of public administration. The main forms of interaction between public authorities include: public councils; public hearings; public initiatives; consultations; round tables; public opinion polls; community organization; social monitoring; creation of coalitions, etc. It is substantiated that neglect of public opinion, failure to use effective mechanisms for effective involvement of economic entities of other stakeholders in the development of state and local decisions lead to inefficient use of state and local resources. The article substantiates that in Central European countries the practice of forming auxiliary self-government bodies, which are created in subordinate territorial units of unified territorial communities (settlements, rural districts, districts); bodies of territorial public self-government; civic initiatives that address local issues, primarily related to protecting the territory from the construction of unwanted production and infrastructure facilities, community improvement, leisure, improving the investment image of communities, their «revival», the fight against poverty

**Key words:** public, civil society, cooperation of civil society with public authorities, public councils, public hearings, public initiatives, consultations; round tables.

**Постановка проблеми.** Громадянське суспільство – це організація стійкого порядку, підтримуваного як (і стільки) силою державного примусу, а й самодіяльними зусиллями самих громадян – його членів. Громадянське суспільство відрізняється високим ступенем самоорганізації, йому не потрібно систематичні дії державних органів. Правова держава можлива лише під контролем громадянського суспільства, оскільки держава фінансується за кошти платників податків – мешканців країни.

Громадянське суспільство – показник досить високого рівня суспільного розвитку. Основними елементами громадянського суспільства є різноманітність та рівність форм власності, свобода праці та підприємництва, ідеологічне різноманіття і свобода інформації, непорушність прав та свобод людини, розвинене самоврядування, цивілізована правова влада.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування ефективної взаємодії влади та громадськості, удосконалення моделей взаємодії влади та громадськості аналізують багато науковців, у тому числі: О. Антонова, В. Баштанник, О. Борисенко, В. Брагінського, К. Герасимюк, Н. Гнидюк, М. Калина, А. Карапетян, Д. Красівський, О. Коліжук, С. Мамедов, М. Назаренко, О. Оболенський, Т. Паламарчук, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Попович, В. Роман, Р. Сорока, В. Тихонович, О. Червякова, М. Чулаєвська, Д. Юрковський.

**Метою статті** є систематизація теоретичних підходів до механізмів формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основи удосконалення системи публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** 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 [1, 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 XIX ст., закріплення права на волю об’єднань в національному законодавстві, а в середині XX ст. – і в міжнародних нормах [2, с. 21].

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 [1, с. 12-13]. 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 [2, с. 38]. Узагальнюючи, можна сказати, що у Великобританії ГО історично були основою широкого спектра 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% [2, с. 40; 3, с 157].

Основним чинником впливу на сучасний розвиток третього сектора Великобританії є еволюція його відносин з державою. Прем'єр-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 [3, с. 34]. 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 зі 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 постійної участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність та здійснення реформи [4]. 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 [5, с. 116].

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...” [6, с. 54]. 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” [6, 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 історію 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 [7].

Прийняття Закону 1901 р. є і на сьогодні 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 [7].

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 громадськими 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 [7].

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 [8, 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 на ділі 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. На ділі кожна політична партія має благодійний фонд, який проводить велику роботу як в Німеччині, так і за її межами [7].

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 [9, с. 165-166].

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 [9, с. 166].

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 [8, 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%) [10, 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» [11, с. 109].

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" [12].

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 [11, 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 [7].

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 токвілівську думку. Далі він продовжує: «Вибірність, підконтрольність... представників як



законодавчої, так і виконавчої влади впливала з того, що державні чиновники ніколи не склали 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» [13, с. 13-14].

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» [14, с. 6].

У країнах Європейського Союзу останнім часом відбулося значне переосмислення ролі громадянського суспільства, хоча механізми



залучення і визнання важливості громадянського суспільства були закладені в основоположні договори Європейської Спільноти ще від самого початку. Так, згідно з Римськими договорами від 1957 року було створено Європейський економічний та соціальний комітет (далі – ЄЕСК) з метою залучення економічних та соціальних груп інтересів до процесу формування спільного ринку [15]. Європейський економічний та соціальний комітет налічує 344 члени, кандидатури яких пропонуються урядами країн-членів ЄС і затверджуються Радою ЄС терміном на 4 роки [15].

Члени ЄЕСК представляють різні сегменти громадянського суспільства країн членів ЄС – роботодавці, профспілки та представники громадських організацій, що опікуються питаннями навколишнього середовища, прав споживачів, розвитку малого та середнього бізнесу тощо. Як показує практика, саме за участі і, власне, ініціативи ЄЕСК, створюються двосторонні платформи громадянського суспільства ЄС та третіх сторін. 344 радників належать до національних організацій, що представляють організоване громадянське суспільство в Європейському Союзі. Вони виконують свою експертну функцію, що підтверджується їх призначенням. ЄЕСК дозволяє представникам економічних, суспільних, соціо професійних, громадянських організацій бути складовою частиною процесу формування політики та ухвалення рішень на рівні Європейського Союзу [15].

У країнах з розвинутими традиціями місцевої демократії простежується тенденція зростання частки бюджетної підтримки структур самоорганізації громадян. Наприклад, у Великій Британії у 2010-х роках почала функціонувати урядова програма «Grassroots Grants», через яку надаються бюджетні кошти, спрямовані на підтримку організацій та ініціатив, які вирішують проблеми місцевих спільнот [16]. Також до джерел фінансування органів самоорганізації належать державні та комунальні гранти та інші ресурси, що надаються для

виконання державних та муніципальних контрактів. Поширення набуває практика, коли органи влади повністю делегують неурядовим організаціям вирішення певних соціальних проблем та фінансують їх діяльність.

Починаючи з 1990-х років, система реального місцевого самоврядування і самоорганізації громадян почала поширюватися і у країнах Центральної і Східної Європи [16]. Щодо локального територіального устрою, то впродовж постсоціалістичних десятиліть відбулися пов'язані, хоча й подекуди, протилежні процеси: утворення нових територіальних громад на основі поділу існуючих у період соціалізму, а також об'єднання існуючих спільнот з малою кількістю жителів у більші. У першому випадку, громадяни переслідували мету зменшення дистанції до місцевих органів влади, у другому – підвищення ефективності надання громадських послуг у спільнотах з більшими ресурсами.

Для врегулювання проблеми існування малих, а, отже, незабезпечених ресурсами громад, у різних країнах використовуються відмінні інструменти: у Польщі – стандарт, що територія локальної спільноти повинна мати достатній потенціал для надання громадських послуг і її межі можуть бути зміненими лише рішенням національного парламенту, у Болгарії – норма, що мінімальна кількість жителів має складати 6 тис. осіб, Естонії – 3,5 тис., Латвії – 5 тис., Угорщині – 3 тис. осіб [16]. Окрім того, наприклад, у Естонії держава підписує контракт з місцевими спільнотами, надаючи їм пріоритетну бюджетну підтримку, зокрема, для реалізації великих інфраструктурних проєктів [17].

У країнах, що досягли успіху щодо приєднання до європейської спільноти, для стимулювання консолідації використовувалися дотації з бюджету та різноманітних фондів, ініціатив Європейського Союзу, зокрема у формі підтримки спільних проєктів [17].

Доцільно зазначити, що в країнах Центральної Європи була інституалізована практика формування допоміжних органів самоврядування, які створюються у підпорядкованих територіальних одиницях єдиних територіальних громад (населених пунктах, сільських округах, районах); органів територіального громадського самоврядування; громадянських ініціатив, які вирішують локальні проблеми, пов'язані, в першу чергу, з захистом території від будівництва небажаних виробничих та інфраструктурних об'єктів, благоустроєм громад, дозвіллям населення, підвищенням інвестиційного іміджу спільнот, їх «відродженням», боротьбою із бідністю [16; 18].

У законодавстві, наприклад, Республіки Польща, передбачені окремі правові форми місцевої самоорганізації громадян, тобто створені правові умови для формування допоміжних рівнів управління в населених пунктах, що входять до складу більших територіальних громад, які, у свою чергу, є основою для функціонування єдиних органів місцевого самоврядування.

Крім того, в Болгарії реєстрація недержавних організацій є безкоштовною і триває не більше як місяць. Проте існує конституційна заборона на реєстрацію антиліберальних організацій. У Болгарії, Угорщині, Польщі, Румунії, Словаччині і Чехії законодавчо виділяється спеціальна категорія – недержавні організації, що мають велике суспільне значення, «які реалізують суспільний інтерес». Їх завдання – надавати допомогу різним верствам суспільства у вирішенні соціальних проблем, а державі – у виконанні соціальних функцій. Так, у польському законодавстві суспільно корисна діяльність визначається як «діяльність, що здійснюється неурядовими організаціями у сфері публічних (суспільних) завдань, визначених законом». До такої діяльності включені: добродійна діяльність, охорона здоров'я, сприяння зайнятості, підтримка підприємництва, освіта, екологія, громадський порядок і безпека,

діяльність на користь національних меншин, допомога жертвам стихійних лих та європейська інтеграція [19].

У Чехії (на основі Закону 1995 р.) функціонують суспільно корисні організації як некомерційні організації, які забезпечують суспільно значущі послуги [20]. Усі громадяни повинні мати рівний доступ до цих послуг. Таким організаціям дозволяється займатися комерційною діяльністю, але прибуток повинен спрямовуватися до резервного фонду, щоб покрити майбутні витрати, а потім може бути використаний для розширення сфери надання послуг.

Сукупність недержавних організацій може бути певним чином класифікована за функціонально-цільовою ознакою. Наприклад, А. Сунгуров пропонує розділити їх на чотири основні класи за ознакою фокусних груп (контингенту і проблем, на яких націлена діяльність організації): 1) організації, де фокусну групу складають власне їх члени (організації взаємодопомоги, клубні організації); 2) організації, що націлені на вирішення проблем, безпосередньо не пов'язаних з життєвими інтересами їх членів (благодійні, екологічні); 3) правозахисні організації; 4) «інфраструктурні» організації, націлені на сприяння функціонуванню некомерційного сектору [19].

Функціонально-цільова ознака класифікації є однією з головних для визначення недержавних організацій, що потенційно зацікавлені в участі в процесі ухвалення політичних рішень. Частина некомерційних організацій може створюватися для реалізації інтересів і потреб досить вузької групи громадян (фокусної групи). Ініціатива з їх створення також виходить від незначного числа осіб, деякі з них можуть засновуватися одним громадянином. Такі організації, як правило, спрямовані на задоволення інтересів і потреб насамперед своїх засновників та учасників, при цьому можуть досягатися і деякі суспільно-корисні цілі.

Світова практика підтверджує ефективність і доцільність діяльності

громадських рад. Наприклад, ради з розробки бюджету функціонують у Порто-Алегро (Бразилія), Сен-Дені (Франція), Барселоні (Іспанія), Торонто (Канада), Брюсселі (Бельгія) та інших містах. В Україні громадські ради функціонують при центральних органах виконавчої влади, а також на регіональному рівні – при обласних державних адміністраціях. Натомість на місцевому рівні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування [21, с. 230].

Важливе значення при цьому має особиста позиція керівників органів влади. Недолік громадських рад полягає в тому, що більшість в них становлять представники влади, точніше політичної партії (підконтрольній їй громадської організації), яка контролює відповідний державний орган, що фактично перетворює їхню роботу на формальність [22, с. 87].

Інституціоналізація груп інтересів у вигляді недержавних організацій сприяє більш активній консолідації інтересів. Це дозволяє вивести інтереси в площину публічної політики, заявляти й відстоювати їх відкрито, користуючись легальними інструментами. У процесі ухвалення, зокрема, політичних рішень повинні брати участь і недержавні організації, що здійснюють різні експертні, дослідні, наукові функції, реалізація яких необхідна при розробці політичного рішення.

**Висновки.** Проаналізована проблема формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основа формування результативної системи публічного управління. До основних форм взаємодії влади громадськості слід віднести, зокрема: громадські ради; громадські слухання; громадські ініціативи; консультації; круглі столи; опитування громадської думки; організація громади; соціальний моніторинг; створення коаліцій та ін. Обґрунтовано, що нехтування громадською думкою, не використання дієвих механізмів ефективного залучення

суб'єктів господарювання інших зацікавлених осіб до вироблення державних та місцевих рішень ведуть до неефективного використання державних та місцевих ресурсів.

### Список використаних джерел

1. Войтков В. “Третий сектор” загнан в пятый угол. Власть и политика. 2003. № 32-33. С. 12-13.
2. Неурядові організації Європейського Союзу : порівняльний аналіз громадських організацій України / [керів. проекту Людмила Козак]. К., 2002. 48 с.
3. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2003. 394 p.
4. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / Edited by Luc Rouban. IOS Press, Ohmsha, 1997. 237 p.
5. Nicole de Montricher. Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France. *Citizens and the new Governance*. Netherlands, 1999. 239 pp.
6. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. Львів: Львівск. філіал УАДУ, 2000. 293 с
7. Гостєва О.М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток* 2017. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1124>
8. 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.
9. Шинелева Л.Т. Общественные неправительственные организации и власть. М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2002. 220 с.



10. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2004. 362 p.
11. Токвіль А. Про демократію в Америці. К.: Всесвіт, 1999. 210 с.
12. Matheson A. Modernisacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernisacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi. *Sluzba cywilna*. 2003/ 2004. Nr.7. P. 29–52.
13. Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства. *Політична думка*. 1996. № 1.
14. Прошко В. Залучення громадян – американське бачення . *Аспекти самоврядування*. № 1 (3). 1999. С. 17-22.
15. Європейський економічний та соціальний комітет у десяти запитаннях. URL: [www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK](http://www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK).
16. Лендшел М.О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України: Аналітична записка URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>.
17. Finke Barbara Civil Society Participation in EU governance. Living Reviews in European Governance Accessible at: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2>
18. Лендшел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія; ДВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». Ужгород : Мистец. лінія, 2011. 300 с.
19. Свинцова Л., Макаркина Е. Роль негосударственных организаций в повышении эффективности политических решений. *Гуманитарий: актуальные проблемы науки и образования*. 2006. № 6. С. 83–88.
20. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15.10.1985 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_036).
21. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство; пер. з нім. А. Онишко. Львів : „Літопис”, 2000. 319 с.



22. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996. 287 с .

### REFERENCES

1. Voitkov, V. (2003), “Tretyi sektor” zahnan v piaty uhol [«Third Sector» is driven into the fifth corner], *Vlast y polityka - Power and politics*, (32) (33):12-13 [in Russian].
2. Kozak, L. (2002), Neuriadovi orhanizatsii Yevropeiskoho Soiuzu : porivnialnyi analiz hromadskykh orhanizatsii Ukrainy [Non-governmental organizations of the European Union: a comparative analysis of public organizations of Ukraine], K. [in Ukrainian].
3. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2003. 394 p. [in English].
4. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / Edited by Luc Rouban. IOS Press, Ohmsha, 1997. 237 p. [in English].
5. Nicole de Montricher (1999), Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France. *Citizens and the new Governance*. Netherlands, 239 pp. [in English].
6. Uriad dlia hromadian. Initsiatyvy shchodo polipshennia yakosti posluh [Government for citizens. Initiatives to improve the quality of services]. Ukrainyskyi pereklad. Lviv: Lvivsk. filial UADU, 2000 [in Ukrainian].
7. Hostieva, O.M. (2017), Yevropeyskyi dosvid vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadskykh orhanizatsii [European experience of interaction between public authorities and public organizations], *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok - Public Administration: Improvement and Development*, (9), Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1124> [in Ukrainian].
8. Komarova, A.I. (2001), Sotsialne partnerstvo – mekhanizm realizatsii

prav liudyny, rozbudovy pravovoi derzhavy, hromadianskoho suspilstva : mizhvidomchyi nauk. zbirnyk [Social partnership - a mechanism for the realization of human rights, the rule of law, civil society: interagency science. collection], K., T. 24 [in Ukrainian].

9. Shyneleva, L. T. (2002), Obshchestvennye nepravytelstvennye orhanyzatsyy y vlast [Public non-governmental organizations and government], M. : Yzdatelsko-torhovaia korporatsyia «Dashkov y Ko», 2002 [in Russian].

10. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2004. 362 p. [in English].

11. Tokvil, A. (1999), Pro demokratiyu v Amerytsi [On democracy in America], K.: Vsesvit [in Ukrainian].

12. Matheson A. Modernisacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernisacji z perspektywy zarzadzania zasobami ludzkimi. *Sluzba cywilna*. 2003/ 2004. Nr.7. P. 29–52 [in English].

13. Arato, E. & Koen, Dzh. (1996), Vidrodzhennia, zanepad i rekonstruktsiia kontseptsii hromadianskoho suspilstva [Revival, decline and reconstruction of the concept of civil society], *Politychna dumka - Political thought*, (1) [in Ukrainian].

14. Proshko, V. (1999), Zaluchennia hromadian – amerykanske bachennia [Involvement of citizens - the American vision], *Aspekty samovriaduvannia - Aspects of self-government*, (1) (3): 17-22 [in Ukrainian].

15. Ievropeiskyi ekonomichnyi ta sotsialnyi komitet u desiaty zapytanniakh [The European Economic and Social Committee in ten questions], Retrieved from [www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK](http://www.ntser.gov.ua/assets/files/.../EECK). [in Ukrainian].

16. Lende, I. M. O. (2016), Pravovi mozhyvosti dlia formuvannia dopomizhnykh rivniv ta orhaniv samoorhanizatsii u krainakh Yevropy: dosvid dlia Ukrainy: Analitychna zapyska [Legal opportunities for the formation of subsidiary levels and bodies of self-organization in Europe: the experience for

Ukraine: Analytical note], Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/952/>. [in Ukrainian].

17. Finke Barbara Civil Society Participation in EU governance. Living Reviews in European Governance, Retrieved from <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2> [in English].

18. Lendiel, M.O. (2011), *Mistseva demokratiia u krainakh Tsentralnoi i Skhidnoi Yevropy : monohrafiia* [Local democracy in Central and Eastern Europe: monograph]; DVNZ «Uzhhorod. nats. un-t». Uzhhorod : Mystets. liniia. [in Ukrainian].

19. Svyntsova, L. & Makarkyna E. (2006), *Rol nehosudarstvennykh orhanyzatsyi v povyshenyy efektyvnosty polytycheskykh reshenyi* [The role of non-governmental organizations in improving the effectiveness of political decisions], *Humanytaryi: aktualnye problemy nauky y obrazovaniya - Humanities: current issues of science and education*, (6): 83–88 [in Russian].

20. *Ievropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia* [European Charter of Local Self-Government. Strasbourg], m. Strasburh, 15.10.1985, Retrieved from [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/994_036). [in Ukrainian].

21. Habermas, Yu. (2000), *Strukturni peretvorennia u sferi vidkrytosti: doslidzhennia katehorii hromadianske suspilstvo* [Structural transformations in the field of openness: a study of the category of civil society]; per. z nim. A. Onyshko. Lviv : „Litopys” [in Ukrainian].

22. Patnem, R. (1996), *Chtoby demokratiya srabotala. Hrazhdanskye tradytsyy v sovremennoi Ytalyy* [For democracy to work. Civic traditions in modern Italy], M.: Ad Marginem [in Russian].

*Подано до редакції 28.09.2022 р.  
Прийнято до друку 13.10.2022 р.*