



УДК 351:002.8

**Червякова Ольга Володимирівна,**  
доктор наук з державного управління,  
професор кафедри публічного адміні-  
стрування, Міжрегіональна Академія  
управління персоналом, 03039 м. Київ,  
вул. Фрометівська, 2, тел.: 0938710048,  
e-mail: Olga\_2006@bigmir.net

**Червякова Ольга Владимировна,**  
доктор наук по государственному уп-  
равлению, профессор кафедры публично-  
го администрирования, Межрегиональ-  
ная Академия управления персоналом,  
03039 г. Киев, ул. Фрометовская, 2,  
тел.: 0938710048, e-mail: Olga\_2006@  
bigmir.net

**Olga Volodymyrivna Chervyakova,**  
Doctor of Science in Public Administration,  
Professor of the Department of Public

Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv,  
Frometovskaya Str., 2, tel.: 0938710048, e-mail: Olga\_2006@bigmir.net

---

## ПЕРЕХІД ВІД ДЕРЖАВНОГО ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті розглянуто основні аспекти регулювання публічного управління з боку державної влади та коротко проаналізовано Національну Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. щодо відповідності основним чинникам самоорганізаційної спроможності.

**Ключові слова:** публічне управління, державне управління, розвиток громадянського суспільства.

## ПЕРЕХОД ОТ ГОСУДАРСТВЕННОГО К ПУБЛИЧНОМУ УПРАВЛЕНИЮ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ

**Аннотация.** В статье рассмотрены основные аспекты регулирования публичного управления со стороны государственной власти и коротко проанализирована Национальная Стратегия содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016–2020 годы на предмет соответствия основным факторам самоорганизационной способности.

**Ключевые слова:** публичное управление, государственное управление, развитие гражданского общества.

## THE TRANSITION FROM STATE TO PUBLIC ADMINISTRATION IN THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

**Abstract.** The article describes the main aspects of state administration by the state authorities and briefly analyzed National Strategy for Civil Society Development in Ukraine in 2016–2020 years for compliance with the basic factors of self-organization ability.

**Keywords:** public administration, state administration, civil society development.

**Постановка проблеми.** Для сучасного державного управління природним є вплив на нього численних тенденцій та процесів світового розвитку, які на сьогодні супроводжуються глибинно суттєвими суспільними зміна-

---

ми. Найбільш відомими, і, на наш погляд, фундаментальними є процеси глобалізації, що включає також перехід від державного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні. Своєю чергою пріоритети таких політик реалізуються за допомогою державних програм (національні стратегії, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет) на певний середньо- або короткостроковий термін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інформаційним джерелом для написання статті є нормативно-правові документи, а також результати наукового дослідження [1–6].

**Метою даної статті** є аналіз переходу від державного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Нині розвиток громадянського суспільства в Україні відбувається під впливом зовнішніх процесів, як на-

слідок, це підписання відповідних документів, що вимагають реалізації зазначених програм дій. Так, у ст. 443 гл. 26 “Співробітництво з питань громадянського суспільства” Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейський союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угоду ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 р.), наголошено, що сторони заохочують співробітництво з питань громадянського суспільства з метою досягнення таких цілей [6]:

- а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державами-членами ЄС;
- б) залучення організацій громадянського суспільства до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторингу її виконання, а також до розвитку двосторонніх відносин Україна – ЄС;

в) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо України в державах-членах ЄС, зокрема її історії та культури;

г) забезпечення кращої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політик.

У статті 444 йдеться про сприяння діалогу та співробітництву між учасниками громадянського суспільства з обох сторін як невід'ємної частини відносин між Україною та ЄС шляхом [6]:

а) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між організаціями громадянського суспільства в Україні та державах-членах ЄС, зокрема проведення професійних семінарів, підвищення кваліфікації тощо;

б) сприяння процесу інституційної розбудови та консолідації організацій громадянського суспільства, у тому числі лобістській діяльності, неформальному спілкуванню, візитах і семінарах тощо;

в) забезпечення поінформованості українських представників щодо організації в рамках ЄС консультацій та діалогу між соціальними і громадськими партнерами з метою залучення громадянського суспільства до політичного процесу в Україні.

Внутрішньою реакцією України на зовнішні зобов'язання є такі документи, як Закон України "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики" (від 2010 р. № 40) за останньою редакцією, де у ст. 5 "Засади внутріш-

ньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства" визначено основні завдання внутрішньої політики у сфері формування інститутів громадянського суспільства, а саме [4]:

- утвердження громадянського суспільства як гарантії демократичного розвитку держави;
- завершення політичної реформи, посилення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування і об'єднань громадян, запровадження громадського контролю за діяльністю влади;
- забезпечення незалежної діяльності об'єднань громадян, посилення їхнього впливу на прийняття суспільно важливих рішень;
- підвищення ролі та відповідальності політичних партій, сприяння політичній структуризації суспільства на засадах багатопартійності, створення умов для забезпечення широкого представництва інтересів громадян у представницьких органах влади;
- проведення регулярних консультацій з громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави;
- проведення всеукраїнських та місцевих референдумів як ефективних форм народного волевиявлення, участі народу у прийнятті суспільно важливих рішень.

Наступним кроком став Закон України "Про громадські об'єднання" від 2013 року. Цей Закон визначає правові та організаційні засади реа-

лізації права на свободу об'єднання, гарантованого Конституцією України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань [2].

Методологічною базою для участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики є відповідна постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики", де затверджено порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики в обов'язковому порядку у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які [3]:

- стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян;
- стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища;
- передбачають провадження регуляторної діяльності у певній сфері;
- визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (у тому числі проекти державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення стосовно їх виконання);
- стосуються інтересів територіальних громад, здійснення по-

вноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- визначають порядок надання адміністративних послуг;
- стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності;
- передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства;
- стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, які належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій;
- стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік).

Як зазначено у відповідній постанові, строк проведення таких консультацій з громадськістю визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як 15 календарних днів.

Проекти регуляторних актів виносяться на громадське обговорення з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [3].

Сьогодні на урядовому веб-сайт "Громадянське суспільство і влада" можна знайти інформацію про проведення електронних консультацій з громадськістю, а також звіт про результати публічного громад-

ського обговорення та електронних консультацій з громадськістю. Проведення електронних консультацій з громадськістю орган виконавчої влади повинен оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через два тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, є громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади. До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації як інститути громадянського суспільства, які зареєстровані в установленому порядку і проводять діяльність на території України. Положення про громадську раду розробляється громадською радою та затверджується органом виконавчої влади, при якому її утворено. Основними завданнями громадської ради є [3]:

- сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;
- здійснення громадського контролю за діяльністю органу;
- сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань [Там само]:

- готує та подає органу пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом;
- готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю;
- подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких орган проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу;
- проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності органу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів, які розробляє орган;
- здійснює громадський контроль за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у його володінні, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції;
- інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб;

- збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції інститутів громадянського суспільства щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення;
- організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці;
- готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

Громадська рада має право [3]:

- утворювати постійні та тимчасові робочі органи (правління, секретаріат, комітети, комісії, експертні групи тощо);
- залучати до роботи ради працівників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);
- організовувати і проводити семінари, конференції, засідання за круглим столом та інші заходи;
- отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради;
- отримувати від органу проекти нормативно-правових актів з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю, у триденний строк після початку таких консультацій.

На жаль, зазначена Постанова, маючи не дуже складну методологію, не виконується в зазначеному обсязі. Не з'ясовано і не визначено, яким чином повинні фінансуватися громадські ради при органах виконавчої влади, як головні інституції громадянського суспільства. Це є підставою для скарг до державної влади з боку публічної. Як результат, це призводить до повільного становлення громадянського суспільства (включаючи інституції публічної влади) і недовіри до державних установ.

Також у цій статті хотілося б звернути увагу на нещодавно прийнятий документ “Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки”, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. Розглянемо та коротко проаналізуємо цю Стратегію щодо відповідності основним чинникам самоорганізаційної спроможності. Для аналізу застосуємо, якщо існує така можливість, систему основних чинників самоорганізаційної спроможності, в основу якої покладено результати авторських теоретичних здобутків [5], а саме: умови, ідеї, технології, ресурси, суб'єкти та об'єкти управління, впливи перших на другі (впливи), реакція других на перші (моніторинг та оцінювання), що являє собою:

- умови, за яких починається та відбувається державне управління;
- ідеї, на підставі яких здійснюється державне управління, що у стратегічних, державно-політичних та програмних доку-

ментах, як правило, представлені метою, цілями, принципами, підходами;

- технології, що забезпечують перетворення цих ідей в очікувані результати;
- ресурси, що необхідні для реалізації впливів державного управління у суб'єкт-об'єктних державно-управлінських відносинах;
- суб'єкт (суб'єкти) державного управління — система органів державної влади, що складають інституційне забезпечення стратегії;
- різноманіття впливів суб'єкта на об'єкт державного управління;
- об'єкт державного управління — суспільна діяльність, що включає все різноманіття суспільних сфер, галузей, відносин;
- система моніторингу результатів реакції об'єкта державного управління на відповідні впливи суб'єкта державного управління, зокрема, для організації контролю та оцінювання цих результатів.

Цю Стратегію можна розглядати як складову Стратегії сталого розвитку "Україна — 2020", схвалену Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015.

У Національній Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. чітко прописано *умови* в частині 2 "Основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні", за яких виникла проблема, висвітлено проблемні зони, але, на жаль, не чітко кореспондується

із частиною 3 "Мета і принципи Стратегії". Останнє при аналізі системи основних чинників самоорганізаційної спроможності являє *ідеї*, для вирішення якої її розроблено, і визначає 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, а також принципи, на яких базується.

У частині 4 "Стратегічні напрями та завдання", що являє *технології*, передбачено [1]:

- 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, що повинно визначати напрями розвитку та завдання, є також нестиківка з частиною 2 і 3 Стратегії. Проте загалом при належному виконанні Час-

тини 5 “Реалізація, моніторинг та оцінка виконання Стратегії” можуть отримати очікувані результати.

Стосовно останнього чинника самоорганізаційної спроможності “ресурси”, що в Стратегії представлено частиною 6 “Фінансове забезпечення реалізації Стратегії”, то можна відверто стверджувати, що ресурси відсутні. Зазначено, що “Реалізація Стратегії здійснюється за рахунок бюджетних коштів, а також з інших джерел, не заборонених законом” [1], але не зрозуміло за рахунок яких бюджетів, а також не зрозуміло, що представляє “фонд розвитку громадянського суспільства”, де, коли і ким від створюється?

Визначено *суб’єктів реалізації Стратегії*, серед них Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України із залучення представників Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представників організацій громадянського суспільства, чисельність яких має становити не менше половини складу Координаційної ради. Методичне забезпечення, *моніторинг та оцінка реалізації Стратегії* покладається на Координаційну раду. Кабінет Міністрів України щорічно затверджує з урахуванням результатів публічного громадського обговорення план заходів щодо реалізації Стратегії, забезпечує його виконання на засадах відкритості та прозорості, звітує про його виконання. Наукове супроводження

реалізації Стратегії із залученням у разі потреби в установленому порядку інших наукових установ, недержавних аналітичних центрів та незалежних експертів здійснює Національний інститут стратегічних досліджень [1].

Тобто, за результатами проведеного аналізу за системою основних чинників самоорганізаційної спроможності, можна зробити висновки, що Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. є важливим і основним документом для формування і розвитку громадянського суспільства та публічного управління, де добре і чітко визначено *умови*, як основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні, сформовано ідеї, що являють собою мету і принципи Стратегії, а також зазначено *технології* через стратегічні напрями та завдання з урахуванням реалізації, моніторингу та оцінкою виконання Стратегії. Але відсутність такого чинника, як *ресурси*, унеможливує реалізацію цієї Стратегії.

Стосовно реалізації органами виконавчої влади цієї Стратегії, то залишається незрозуміла ситуація з боку Кабінету Міністрів України щодо затвердження плану заходів. На сьогодні можна стверджувати, що на 2016 рік такого плану досі не затверджено.

**Висновки.** Загалом перехід від держаного до публічного управління в умовах розвитку громадянського суспільства в Україні відбувається повільним шляхом. Залишаються невирішеними “Основні проблеми розвитку громадянського суспільства в



Україні”, що зазначені у частині 2 Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Реалізація і виконання зазначеної Стратегії потребує відповідних ресурсів і постійного діалогу між інституціями державної та публічної влади!

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

---

1. *Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки*. Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
2. *Закон України “Про громадські об’єднання”* [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2013. — № 1. — Ст. 1. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
3. *Постанова КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”* від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
4. *Закон України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”* [Електронний ресурс] // ВВР України. — 2010. — № 40. — Ст. 527. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
5. *Червякова О. В.* Механізми трансформації державного управління в умовах суспільних змін: монографія / О. В. Червякова. — К.: ТОВ “НВП” Інтерсервіс”, 2015. — 390 с.
6. *Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони* [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011)