

УДК: 351

Романенко Євген Олександрович,

доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України, президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543

Romanenko Yevhen Oleksandrovyich,

Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, Vice-Rector of the Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2285-0543

Чаплай Ірина Віталіївна,

кандидат наук з державного управління, доцент, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, 063 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

Chaplay Iryna Vitaliivna,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", Head of the Department of Vocational Education and School Management, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, 063 951 78 55, e-mail: irina_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

DOI: 10.32689/2617-9660-2018-1-1-102-109

СУЧАСНИЙ СТАН ТА СИСТЕМНИЙ РОЗВИТОК ФОРМ ТА МЕТОДІВ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ДЕРЖАВОЮ І ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ В ЄС

Анотація. Обґрунтовано, що питання представництва зазвичай є серйозною проблемою для третього сектора в силу його різноманітності і динамічності, а також щодо слабкого рівня інституціоналізації. Державі необхідна чіткість у таких питаннях: хто кого і як представляє; який мандат має інша сторона переговорів. Сторони мають дійти згоди у тому, що жоден орган чи група організацій не можуть представляти увесь спектр інтересів неурядового сектора в його відносинах з державою. Однак, за наявності визнаних представницьких органів третього сектору вони мають у своїй функції дотримуватися

певних правил. На запит держави щодо їхньої думки вони мають відреагувати у визначений термін. Також вони мають показати, як консультуються зі своїми членами, як забезпечують підзвітність і точне відображення поглядів зацікавлених сторін. Уряд цікавить думка представницького органу, яка відображає не тільки переваги діяльності його членів, а й інтереси до діяльності тих, хто не входить до числа його членів. Така думка має бути нейтральною та об'єктивною.

Визначено, що нерідко під час вирішення питань представництва забувають про низові організації і неформальні групові спільноти. Важливо підкреслити їх роль у процесі консультацій, а також обов'язок зонтичних організацій консультуватися з такими групами при формуванні спільної думки.

З боку держави питання про представництво вирішити набагато легше. Проте, як нерідко трапляється в країнах, де публічні інститути та адміністративна культура слабкі або знаходяться на стадії формування, вирішення питання про представництво не є задовільним, навіть незважаючи на те, що це питання є вкрай важливим для партнерів і необхідне для досягнення хороших результатів. Тут присутні дві основні проблеми. По-перше, не існує чітких, доступних і добре розвинених каналів взаємодії неурядових організацій з державою. Тому уряд слід зобов'язати в межах договору не тільки вказати свої пріоритети і цілі співпраці, а й створити чіткі та доступні канали взаємодії. По-друге, якщо методи взаємодії недостатньо розвинені, то реально представити інтереси спільнот неможливо.

Ключові слова: органи державної влади, третій сектор, представленість інтересів спільнот, формування суспільної думки, публічні інститути.

THE CURRENT STATE AND SYSTEMIC DEVELOPMENT OF FORMS AND METHODS OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND CIVIL SOCIETY IN EUROPEAN UNION

Abstract. It is substantiated that the issue of representation is usually a serious problem for the third sector due to its diversity and dynamism, as well as the weak level of institutionalization. At the same time, the state needs clarity on the question of who and who they represent and which mandate they have on the other side of the negotiations. The parties should agree that no body or group of organizations can represent the full spectrum of interests of the non-governmental sector in its relations with the state. However, in the presence of recognized representative bodies of the third sector, they must, in their role of representatives, adhere to certain rules. At the request of the state regarding their opinion, they must react in a certain time. They should also show how they consult with their members how to ensure accountability and accurate representation of the views of stakeholders. Sometimes the government is interested in such an opinion of the representative body, which reflects not only the benefits of its members, but also the special interests of those who are not among its members. In such cases, at least neutrality and objectivity should be ensured.

It is determined that often when dealing with issues of representation forget about grassroots organizations and informal group communities. It is very important to emphasize their role in the consultation process as well as the responsibility of umbrella organizations to consult such groups when forming a common opinion.

From the state, the issue of representation is much easier to solve. However, as is often the case in countries where public institutions and administrative culture are weak or at the formative stage, the issue of representation is not satisfactory, even though this issue is extremely important for partners and is necessary to achieve good results. There are two main problems here. First, there are no clear, accessible and well-developed channels of interaction between non-governmental organizations and the state. Therefore, the government should be obliged under the agreement not only to specify its priorities and goals of cooperation, but also to create clear and accessible channels of interaction. Secondly, if the methods of interaction are not developed enough, to ensure the real representation of the interests of communities will be impossible.

Keywords: state authorities, third sector, representation of community interests, formation of public opinion, public institutions.

Постановка проблеми. Протягом останніх десятиліть зростає роль участі громадянського суспільства у справах державного управління та реалізації державної політики. Як підтвердження такого визнання багатьма європейськими державами були прийняті документи, які стали початком розвитку ідеї про взаємну користь взаємодії між державою та громадянським суспільством. Оскільки для некомерційних організацій світу відкрилися нові перспективи, в чотирьох частинах Великобританії були підписані генеральні угоди-договори — між некомерційним сектором та урядом. Ці події ознаменували нову фазу в розвитку демократичного суспільства і стали підсумком роботи багатьох активістів громадських організацій, політиків і дослідників третього сектора [1]. У цих договорах було позначено

загальне розуміння ролі і важливості третього сектора для сучасного демократичного суспільства і закладена основа для партнерських мереж. Такі угоди приймалися не тільки у Великобританії. Аналогічна потреба в системному розумінні і формуванні взаємовідносин між урядом і організаціями третього сектору була усвідомлена в багатьох країнах світу, а також у великих міжнародних організаціях, таких як ООН і Євросоюз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цікавими розвідками у сфері взаємодії органів влади і громадянського суспільства є праці С. Барматової Ю. Кальниша, А. Міхненка та М. Месюка, Л. Новосколькової, О. Пухкала, Є. Романенка, М. Розумного, О. Рокицької, С. Соляра, М. Требіна, С. Третьяк, К. Трими, Є. Черватюк та ін.

Мета статті — проаналізувати механізми взаємодії держави та громадянського суспільства і надати рекомендації щодо удосконалення існуючих взаємовідносин урядового та громадянського секторів.

Виклад основного матеріалу. У багатьох країнах взаємодія держави і третього сектору зараз стрімко розвивається і переходить в новий вимір. Для підтримки такого ж розвитку в Україні необхідно створити основу для такої співпраці. Зазвичай кращий спосіб виразити наміри в суспільстві зміни — це підготувати і прийняти договір як національний документ, який буде створювати базу для адекватних взаємин між двома секторами. Термін “договір” в даному випадку може використовуватися в широкому значенні. Річ у тім, що в різних європейських країнах спільні домовленості про принципи і механізми співпраці між держструктурами і співтовариством неурядових організацій оформлені по-різному. Навіть у Великій Британії, де всі подібні договори були укладені між органами виконавчої влади та третім сектором, термінологія, яка пояснює характер договору, різна, як наприклад, у Англії “... меморандумом про взаємодію між державою і громадським сектором”. В Уельсі договір називається “... угодою між державою і громадським сектором”, в Північній Ірландії договір — це “... спільно підготовлений узгоджений документ, що проголошує загальні принципи і цінності, що лежать в основі майбутнього розвитку взаємодії між державою і громадським сектором ...”. А в Шотландії — це “угода між державою і громадським сектором про принци-

пи роботи в партнерстві”. А північно-ірландський договір замінює собою і далі розвиває положення “Стратегії підтримки громадського сектора і розвитку спільнот в Північній Ірландії”, опублікованій в 1993 р. Естонія вибрала для себе іншу стратегію прийняття таких договорів. В Естонії договір взаємодії був прийнятий парламентом як “Концепція розвитку громадянського суспільства”. Важливо також зазначити, що в Естонії першим кроком до Концепції був “Меморандум про взаємодію між третім сектором і політичними партіями”, підписаний усіма партіями, представленими в парламенті, і основними зонтичними організаціями третього сектору. У разі Хорватії договір набув форми “Програми співробітництва між урядом Республіки Хорватія та неурядовим некомерційним сектором Республіки Хорватія” [2].

Отже, і в українському суспільстві має панувати усвідомлення того, наскільки важливим є офіційне визнання ролі громадянського суспільства, яке може збудувати та розвивати правову, соціальну, демократичну державу. Україна повинна прагнути до налагодження взаємодії державного та громадянського сектору, враховуючи весь досвід розбудови таких відносин всередині європейських країн. Тим самим, наша країна, прагнучи до асоціації з Європейським Союзом, має бути готовою до несення обов’язків членства, а також задовольняти необхідні економічні й політичні вимоги (Копенгагенські критерії [3]), які встановила Європейська Рада. Що стосується громадянського суспільства, Копен-

гагенські критерії говорять про те, що закони та інституційні структури повинні бути стабільними, гарантувати демократію, верховенство закону, забезпечувати права людей, повагу та захищати національні меншини. Розробка механізмів взаємодії між державою та громадянським суспільством зумовлена тим, що насамперед необхідно удосконалити існуючі взаємовідносини урядового та громадянського секторів. Для цього, відповідно, мають бути визначені нові форми такої співпраці, створені умови, що сприятимуть подальшому розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцнені гарантії у забезпеченні громадянами своїх конституційних прав щодо участі у процесах державного управління. Протягом тривалого часу у Міністерстві юстиції України розроблявся проект документа, що мав би визначати взаємодію держави та громадянського суспільства в Україні [4] на кшталт подібних європейських угод, де визначалися засади, форми та принципи співпраці органів державної влади з неурядовими організаціями. Однак такий варіант концепції так і не був винесений на обговорення у Верховній Раді України. Натомість, з метою налагодження партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та організаціями громадянського суспільства на сьогодні прийнято ряд інших важливих документів [5–7].

Нині дедалі більше людей розуміє, що конфлікт для суспільства загалом не вигідний і неконструктивний. Світове співтовариство дійшло розуміння в тому, що узгодити інтереси, тобто знайти консенсусне рі-

шення — є найкращим результатом взаємодії сторін. Очевидним є і те, що учасники у ході пошуку рішення по відношенню один до одного мають прислухатися до позицій інших учасників та намагатися внести їх до своїх дій та пропозицій. За даних обставин важливо бути налаштованими на “ефективний діалог” усіх сторін такої взаємодії, прагнути до компромісів, вироблення спільних бачень щодо шляхів вирішення проблем і прийняття єдиного спільного рішення, що задовольнить інтереси всіх, а в подальшому — проконтролювати його виконання.

Ще один момент, на якому варто зосередити увагу. Найбільша концептуальна проблема знаходження ефективних шляхів взаємодії держави та громадянського суспільства полягає в тому, як українське суспільство, так і держава (всі громадяни, що представляють її як державні службовці) досі (можливо, як “спадок” радянських часів) дуже часто на практиці сприймаються як постійні антагоністи. Це явище є настільки поширеним, що навіть в Щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України [8] можна знайти слова про те, що варто вже позбуватися застарілих моделей, де громадянин асоціюється з об’єктом управління, а виконавча влада — з суб’єктом управління. Лиш після цього видається можливим закласти підвалини новим відносинам громадянина та державної влади.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На нашу думку, саме прийняття концепції взаємодії держави з громадянським суспільством в нашій країні у вигляді договору на

прикладі інших європейських держав стане початком упорядкування відносин в цій системі. Це сприятиме позбавленню хаотичності у відносинах між державою та інститутами громадянського суспільства. Також, враховуючи важливість використання європейського досвіду доцільним було б проведення широкого попереднього громадського обговорення та розробки з урахуванням практик європейських держав, аналізу матеріалів про концепції країн Євросоюзу. Не зайвим буде і опрацювати порівняльний аналіз європейської політики та практики у сфері взаємодії держави та неурядових організацій Європи.

Для вирішення такої нагальної проблеми на сьогодні як взаємодія держави та громадянського суспільства потрібно відшукати практичні шляхи та орієнтири співпраці між громадянським суспільством та урядом в Україні, розробити конкретні практичні рекомендації для державних установ про напрями й механізми взаємодії з громадянським суспільством. Для цього необхідно комплексно вивчити міжнародний контекст взаємодії держави та громадянського суспільства, визначити як саме впливають світові тенденції на його еволюцію в Україні. Досить актуальним є питання користування інтелектуальним потенціалом представників громадянського суспільства в управлінні державними справами та пов'язаними з цим перспектив законодавчого забезпечення громадської участі [9]. Отже, беручи до уваги, наскільки ця проблема є дискусійною, варто наголосити на неодмінному урахуванні і україн-

ського, і світового історичного досвіду в плані громадянського примирення та розбудови громадянського потенціалу у процесах розробки відповідних політичних стратегій та прийняття політико-управлінських рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Romanenko Y. A.* Implementation of information integrated systems in the process of investigation of competition on the external market / Y. A. Romanenko, I. V. Chaplay // Науковий вісник Полісся. — 2017. — № 1 (9). — Ч. 1. — С. 128–133.
2. *Даймар Ливв.* Рекомендации по подготовке договоров о взаимодействии государства и гражданского общества. — Режим доступа : www.lawtrend.org/wp-content/.../03/Rekomendatsii1.doc
3. *Копенгагенські* критерії членства в Європейському союзу (інформаційно-аналітична довідка). — Режим доступу: <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774>
4. *Проект* Концепції взаємодії держави з громадянським суспільством // Сайт Міністерства юстиції України. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/33679>
5. *Про забезпечення* участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
6. *Взаємодія* держави та інститутів громадянського суспільства : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу :

<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>

7. *Про сприяння* розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
8. *Модернізація* України — наш стратегічний вибір: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : ІНСД, 2011. — 432 с.
9. *Череватюк В. Б.* Громадянське суспільство як модель взаємовідносин людини та держави: від історії до сучасності / В. Б. Череватюк, Ю. Є. Олексієнко // *Юрид. вісн. Повітряне і космічне право.* — 2014. — № 2. — С. 35–40. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2014_2_9

REFERENCES

1. *Romanenko Y. A.* Implementation of information integrated systems in the process of investigation of competition on the external market / Y. A. Romanenko, I. V. Chaplay // *Науковий вісник Полісся.* — 2017. — № 1 (9). — Ч. 1. — С. 128–133.
2. *Liiv D.* Rekomendatsii po podgotovke dogovorov o vzaimodeystvii gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva [Recommendations on the preparation of agreements on the interaction of the state and civil society]. (n.d.). www.lawtrend.org. Retrieved from <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Rekomendatsii1.doc> [in Russian].
3. *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.* (n.d.). Kopenhahenski kryterii chlenstva v Yevropeiskomu soiuzi (informatsiino-analitychna dovidka) [Copenhagen criteria for membership in the European Union (information and analytical reference)]. mfa.gov.ua. Retrieved from <https://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/774> [in Ukrainian].
4. *Nakaz Ministerstva Yustytysii Ukrainy* “Pro zatverdzhennia richnoho planu zakhodiv ministerstva yustytysii ukrainy shchodo realizatsii u 2011 rotsi kontseptsii spriyannia orhanamy vykonavchoi vlady rozvytku hromadianskoho suspilstva” : vid 14 sichnia 2011, № 128/5 [Order of the Ministry of Justice of Ukraine “On approval of annual action plan of the ministry of justice of ukraine on implementation of the concept of assistance by bodies of the executive authority of civil society development” from January 14 2011, № 128/5]. (n.d.). minjust.gov.ua. Retrieved from https://minjust.gov.ua/m/str_33585 [in Ukrainian].
5. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy* “Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky” : vid 03 lystopada 2010, № 996 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy” from November 03 2010, № 996]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].
6. *Roziasnennia Ministerstva yustytysii Ukrainy* “Vzaiemodiia derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva” : vid 03 liutoho 2011 [Clarification of the Ministry of Justice of Ukraine “Interaction of the state and civil society institutions” from February 3, 2011]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11). Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> [in Ukrainian].
7. *Ukaz Prezydenta Ukrainy* “Pro spriyannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini” : vid 26 liutoho 2016 [Decree of the President of Ukraine “On promoting the development of

- civil society in Ukraine” from February 26 2016]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> [in Ukrainian].
8. *Modernizatsiia Ukrainy – nash stratehichniy vybir: Shchorichne poslannia Prezydenta Ukrainy do Verkhovnoi Rady Ukrainy* [Modernization of Ukraine is our strategic choice: Annual message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine]. (2011). Kyiv: INSD [in Ukrainian].
 9. *Cherevatiuk V. B., Oleksiienko Yu. Ye.* (2014). Hromadianske suspilstvo yak model vzaiemovidnosyn liudyny ta derzhavy: vid istorii do suchasnosti [Civil society as a model of relations between man and the state: from history to the present]. *Yurydychnyi visnyk. Povitriane i kosmichne pravo – Law Bulletin. Air and Space Law*, 2, 35-40. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2014_2_9 [in Ukrainian].