

Громадські організації в системі управління державою

Визначається місце, форми участі та впливу громадських організацій в системі державного управління.

Ключові слова: держава, управління, громадські організації.

Громадські організації створюються з найрізноманітнішими цілями, функціонують практично у всіх сферах суспільного життя, опановують цивілізовані методи обстоювання своїх інтересів у взаємодії з державою.

Завдання громадських організацій у політичній сфері – організувати нормальне життя на засадах самодіяльності, без втручання і без допомоги держави.

Громадські організації не ставлять за мету оволодіння державною владою. Відмінність їх від усіх інших суспільних угруповань пов'язана з особливостями функціонування (виникнення за ініціативою знизу, фактична єдність, забезпечення інтересів своїх членів та прихильників незалежно від мети та характеру об'єднання, нетрадиційність) та принципами діяльності (добровільність, поєднання особистих і суспільних інтересів, самоврядування, рівноправність, законність, гласність).

В даному випадку держава – це головний політичний інститут політичної системи, партії – посередник між громадянами і державою, а громадські організації – об'єднання самих громадян.

На нашу думку, немає потреби наголошувати, що реальна участь громадян у вирішенні питань державного значення є передумовою формування ефективної політики державного управління, з метою забезпечення прав та потреб громадян в цілому та кожного окремого громадянина зокрема. Також не має потреби зупинятися на питаннях необхідності і значущості налагодження взаємодії між інститутами громадянського суспільства та органами державної влади.

Окреслимо певні зрушення у взаємовідносинах між владою та громадськими організаціями політичної сфери, що останнім часом спостерігаються в Україні.

Тенденції взаємодії громадських організацій та органів державної влади

Позитивні тенденції взаємодії на рівні держави. Останні звітні результати опубліковані у журналі «Громадянське суспільство» (дані представлені за 2004-2008 роки) свідчать про позитивні тенденції у розвитку взаємовідносин влади та громадських організацій.

Значною мірою посилюється роль громадських організацій на рівні державного управління. Підтвердженням цієї тези є дослідження О. Віннікова [1], який наголошує, що за результатами аналізу законодавчого регулювання щодо організацій громадянського суспільства в Україні з 2008 року у взаємодії між владою і громадськими організаціями є певні зрушення, а саме:

По-перше, що порівняно з 2004-2007 роками у 2008 році жоден із поданих урядом або президентом законопроектів щодо організацій громадянського суспільства (громадських організацій зокрема) не було відкликано або відхилено. Загальна кількість актів, що впливають на утворення і діяльність організацій громадянського суспільства, затверджених протягом 2008 року, становила 180 порівняно зі 155 актами у 2007 році.

По-друге, ухвалення урядом у листопаді 2007 року Концепції сприяння розвитку громадянського суспільства органами виконавчої влади та затвердження щорічних планів законопроектних робіт та інших заходів її виконання.

По-третє, активність організацій у визначенні пріоритетних змін.

По-четверте, до найважливіших позитивних змін належить ухвалення КМУ порядку громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, яка є більш практичною формою взаємодії, порівняно з участю громадських організацій у консультативно-дорадчих органах, висновки та рекомендації яких не мають обов'язкового характеру. Підтверджено також обов'язкову наявність експертизи організаціями роботодавців

і профспілками окремих актів органів виконавчої влади з питань праці і соціальної політики. Разом із впровадженням електронних звернень до органів виконавчої влади та систем контролю якості в цих органах.

По-п'яте, після ухвали п'ятої за два роки постанови уряду про інформування громадськості про євроатлантичну інтеграцію України було ухвалено положення про конкурс проєктів і програм для громадських організацій в цій сфері.

Негативні тенденції взаємодії. Серед негативних тенденцій слід зазначити, що брак відкритого громадянського обговорення мети та порядку утворення нових консультативно-дорадчих органів (як-от Національної стратегічної асамблеї при КМУ, Національної конституційної ради при Президенті) призводив радше до конфліктів між організаціями, ніж до консолідації їхніх зусиль.

Підсумовуючи необхідно зазначити, що громадські організації протягом останніх п'яти років набули нових прав та форм у просуванні інтересів на рівні державного управління, хоча ще є над чим працювати.

Взаємодія влади та громадських організацій на рівні місцевого самоврядування.

На думку деяких дослідників [1] реалізацію права громадян – мешканців певної територіальної громади можна розділити на декілька варіантів залежно від суб'єктивного ставлення самих жителів до самоврядної дільниці:

- *Активна позиція* – наявність у людині потенціалу до реалізації права на участь у місцевому самоврядуванні, активне використання цього потенціалу, відстоювання своїх прав та інтересів шляхом безпосередньої участі у суспільно-політичних процесах;
- *Пасивна позиція* – байдужість та небажання реалізовувати свій потенціал для вирішення власних проблем, або впевненість у вирішенні цих проблем раками інших.
- *Інертна позиція* – інертність вчинків громадянина у реалізації права на місцеве самоврядування.

Здебільшого в територіальних громадах України спостерігається інертна або пасивна позиція по відношенню до діяльності громадських організацій або участі в такій діяльності. Однак, така позиція, на думку колективу авторів, компенсується надмірним втручанням у відповідні суспільні відносини з боку інститутів державної влади [2, с.119-120].

Це свідчить про необхідність вироблення стратегії виховання дійсних учасників цих процесів, заохочення до співпраці з політичними і правовими нормами, цінностями політичної і правової культури, свідомої діяльності та ін. Стратегії взаємодії представників громадських організацій та представників державного управління немає виходити за межі визначених форм взаємодії.

Умовно серед провідних форм участі громадських організацій в державному управлінні можна виокремити наступні:

1. Законодавча ініціатива
 - участь у розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів;
2. Експертна та консультативна діяльність
 - Утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;
 - здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності;
 - подання органам державної влади експертних пропозицій;
3. Інформативна
 - проведення моніторингу і аналізу громадської думки;
 - забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
 - проведення форумів;
 - ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики;
4. Соціальна підтримка
 - залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг;
 - виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо.

5. Контроль

- контроль за діяльністю органів виконавчої влади

Громадський контроль, на думку А. Крупника, є інструментом громадської оцінки виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань та невід'ємною складовою системи публічного управління та незамінним чинником розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [4, с. 13].

Форми впливу громадських організацій на політичну сферу

Діяльність громадських організацій в політичній сфері визначається наступними формами впливу на процес державного управління:

По-перше, це *прямий вплив*, який здійснюється громадськими організаціями у формі:

- захисту інтересів членів організації;
- впливу на електоральну поведінку (або участь громадських організацій у виборчому процесі)

По-друге, це *опосередкований вплив*, який здійснюється у вигляді:

- здатності громадської організації набути статусу політичної партії (тобто стати основою/платформою для її утворення);
- можливості громадської організації сформувати опозицію правлячій групі.

Прямий вплив громадських організацій

Діяльність громадських організацій *щодо захисту власних інтересів та інтересів громадян* базується на виконанні певних функцій, а саме:

- структурування суспільства за групами інтересів;
- представлення і захист інтересів певних соціальних груп;
- формулювання вимог щодо бажаної для різних груп інтересів державної політики;
- здійснення впливу на процес прийняття необхідних політичних рішень, наприклад, через легальне лобіювання необхідних суспільних рішень та ін.

Останнім часом спостерігається розповсюдження ідеї щодо формування нової форми взаємовідносин між владою та громадськими (неурядовими) організаціями. Такою формою, на думку І. Ібрагімової, може стати «укладання комплексу (суспільний договір), який є одним із формальних способів сприяння такому партнерству. Комплекс є письмовою угодою, що закріплює згоду органів влади та громадських організацій щодо забезпечення рівноправної співпраці сторін на шляху до розв'язання наявних проблем та сприяння розвитку громад» [3, с. 17].

Комплекс може мати різні форми та назви: в Англії – це меморандум про відносини між урядом і добровільним громадським сектором, Естонії – концепція розвитку громадянського суспільства, ухвалюється Парламентом, в Північній Ірландії – заява про загальні принципи та спільні цінності, на яких базується розвиток відносин між урядом і добровільним, громадським сектором.

Перші в Україні суспільні договори між владою і громадськими організаціями було підписано у Дрогобичі та Червонограді восени 2006 року. Підписання договору є де-факто продовженням діалогу рівноправних сторін і, зокрема, має бути мотивом для приєднання до договору інших неурядових організацій.

Другим аспектом прямого впливу громадських організацій на державні органи управління є *вплив на електоральну поведінку громадян*, або участь громадських організацій у виборчому процесі.

Мета «втручання» громадських організацій може бути різною, серед найбільш розповсюджених зазначимо:

- поширення різної інформації щодо політичних акторів виборів;
- контроль за виборчим процесом;
- консультування виборців у питаннях виборчого процесу, виборчого законодавства тощо;

- спостереження за проведенням чесних і прозорих виборів;
- підготовка членів виборчих дільниць тощо.

Оскільки виборчі процеси в Україні, на думку М. Лациви [5], характеризуються тим, що ні органи влади, ні політичні партії не зацікавлені в проведенні чесних і прозорих

виборів, а представники влади і владних партій намагаються використати «адміністративний ресурс» для того, аби лишитися при владі, а опозиційні партії готові з легкістю порушувати стандарти чесних та прозорих виборів, якщо це допоможе їм перемогти.

Як наслідок відповідальність громадських організацій під час виборів посилюється ще й тим фактом, що необхідно уникнути суб'єктивізму відносно тих чи інших партій, залишитися неупередженими консультантами при наданні консультативної допомоги виборцям.

Більшість громадських організацій в Україні достатньо професійно виконували функцію здійснення громадського контролю за виборчими процесами. Однак відомо й чимало випадків використання політиками громадських ініціатив з метою підтримки певних політичних сил та агітації за них.

За результатами виборів 2004 років та останніх виборів Президента України можна виокремити (на основі результатів опитування понад 60 представників громадських організацій, що брали участь у виборчих процесах 2004 року та власних висновків-спостереження) можна виокремити найбільш поширені види діяльності громадських організацій під час виборчого процесу:

1) *Інформаційно-мобілізаційні акції*: інформування виборців щодо різних аспектів виборчої компанії і виборчих прав громадян, мобілізація виборців та активізація їх участі у виборах;

2) *Правозахисна діяльність*: консультування виборців та учасників виборчого процесу стосовно методів захисту їх виборчих прав.

Наприклад, Об'єднана асоціація юристів Закарпаття та Фондація регіональних ініціатив (м. Ужгород), а також Всеукраїнська громадська організація «Фондація сприяння правосуддю» (м. Київ), яка провела 2 семінари із питань законодавства про вибори та ін.

3) *Моніторингова діяльність*: стеження за дотриманням виборчого законодавства, спостереження на виборчих дільницях та безпосередньо в день голосування, проведення електоральних соціологічних досліджень;

4) *Просвітницька діяльність*: правова й організаційна підготовка спостерігачів, правова підготовка членів виборчих дільниць, підвищення якості підготовки суддів у галузі виборчого законодавства;

Ще однією формою впливу громадських організацій на органи влади під час виборів є *діяльність неформалізованих громадських об'єднань* («Пора», «Чиста Україна», «Студентська хвиля», «Знаю!» та ін.). такі об'єднання спеціалізуються переважно на:

- проведених масових акцій;
- розповсюдження агітаційної продукції та інформаційних матеріалів на виборах;
- зборі коштів;
- надаванні організаційної допомоги людям, що беруть участь у громадських акціях;
- представники таких організацій можуть брати участь у виборах в якості спостерігачів тощо.

Отже, як показує практика участі громадських організацій у виборах 2004 року і 2009 року, громадські організації здійснюють переважно три типи проектів, а саме:

1. Мобілізаційні проекти, спрямовані на мобілізацію виборців та активізація їх участі у виборах або ж на мобілізацію суспільно активних громадян для активної участі в передвиборній компанії;

2. Інформаційні пакети (проекти правової допомоги), основними завданнями яких є інформування виборців про різні аспекти виборчої компанії та про їхні виборчі права, підвищення якості професійної підготовки суддів в галузі виборчого законодавства та проведення електоральних соціологічних досліджень;

3. Проекти участі в процесі виборів шляхом правової підготовки членів виборчих комісій, а також здійснення спостереження на виборчих дільницях безпосередньо в день голосування.

Опосередкований вплив громадських організацій

Опосередкований вплив громадських організацій здійснюється, перш за все, *можливістю громадських організацій переростати у політичні партії*. Громадські організації є такими ж необхідними складовими політичної системи, як держава і політичні партії. І хоча на перший погляд партії і громадські організації мають однакову мету діяльності, це лише на перший погляд.

За своєю природою і характером діяльності громадські організації не є політичними організаціями. Однак їх діяльність почасти набуває політичного характеру, оскільки громадські організації:

по-перше, об'єднують людей, що входять до спектру політичних сил (патріотичні сили, національно орієнтовані групи, прихильники реформування суспільства тощо), по-друге, є потенційною базою для виникнення на їх основі нових політичних партій.

Перетворення громадської організації у політичну партію не є новим явищем у політичній практиці України. Формування громадських організацій є логічним наслідком зародження політичного плюралізму. Так наприкінці 1980-х- початку 1990-х рр. відродження політичного плюралізму стало поштовхом у формуванні незалежних громадянських організацій, функціонування яких у Радянські часи було жорстко централізованим, а діяльність обмежена культурними, екологічними чи економічними напрямками роботи.

Найпершими на політичній арені заявили про себе дисидентські правозахисні групи, що стежили за дотриманням гуманітарної частини Гельсінських угод 1976 року. Влітку 1988 року Українська Гельсінська Спілка (УГС) оприлюднила «Декларацію принципів» і почала діяти не як суто правозахисна, а як політична організація.

В цей період громадські організації, започатковані творчою інтелігенцією, звертають свою діяльність переважно до політичної сфери, а згодом низка з них перетворюється на політичні партії. Зокрема у вересні 1988 року Спілка письменників України висунула ідею створення Народного руху України за перебудову, а вже у вересні того ж року на Установчому з'їзді Руху було прийнято рішення про його перетворення в альтернативну щодо КПРС політичну силу.

Яскравим прикладом такого перетворення в наші часи стала громадська організація «Пора», яка активно проявила себе на виборах 2004 року, та вже на наступних виборах міського голови м. Києва, виступала як нове політичне об'єднання.

Іншою формою впливу громадських організацій на владу є *можливість формування опозиції*. Ми вже наголошували, що одним із завдань громадських організацій є відстоювання інтересів її членів, також відстоювання та контроль діяльності органів виконавчої влади.

Однією з форм контролю за виконанням може стати опозиційна політична діяльність громадських організацій. Порядок реалізації цього права в Україні визначається законом та Конституцією України та базується на демократичних принципах, таких як верховенство права, визнання державою опозиційної діяльності тощо. Суб'єктами реалізації опозиційної діяльності можуть бути – політичні партії або громадські організації та їх об'єднання

Політична опозиція – політичні партії, їх коаліції (блоки), програмні цілі та завдання яких не узгоджуються з офіційним курсом чинної державної влади.

Громадська опозиція – громадські організації та їх об'єднання, групи громадян та окремі громадяни, законні інтереси яких не враховуються (ігноруються) практичними діями чинної державної влади [2, с.39].

Громадська опозиція може здійснювати наступні функції:

1. захист інтересів членів громадської опозиції;
2. представництво інтересів інших громадян;
3. створення дорадчого органу опозиції;
4. підтримка політичної опозиції (політичні партії, та їх об'єднання);
5. активна участь та підтримка діяльності Альтернативного Кабінету Міністрів (якщо такий утворено парламентською опозицією);
6. контроль за діяльністю органів виконавчої влади.

Активність громадських об'єднань в напрямку формування опозиції в Україні законодавчо не врегульовано, однак об'єднуючись у спілки громадські організації здатні впливати на діяльність владних партій зазначеними способами, серед яких:

1. активізація населення, яке незадоволено політикою владних структур;
2. інформування населення про діяльність, бездіяльність виконавчої влади;
3. проведення моніторингу серед різних верств населення щодо політики влади, та внесення пропозицій щодо змін;

4. впливу на процес прийняття урядом політичних рішень, легальне лобіювання необхідних для суспільних груп рішень;

5. забезпечення громадського контролю за діяльністю влади.

Отже, підсумовуючи дослідження щодо участі громадських організацій у системі державного управління, хотілося б зупинитись на певних моментах, а саме:

По-перше, громадські організації відіграють важливу роль у забезпеченні сталого демократичного розвитку суспільства. Громадські організації протягом останніх п'яти років набули нових прав та форм у просуванні інтересів на рівні державного управління, хоча ще є над чим працювати.

По-друге, основними формами участі громадських організацій у реалізації державної влади є – законодавча ініціатива; консультативна та експертна допомога; інформаційний супровід власної діяльності та діяльності органів влади; соціальна підтримка та контроль.

По-третє, громадські організації мають декілька форм впливу на сферу державного управління, а саме: пряма форма впливу – шляхом захисту інтересів громадян та вплив на електоральну поведінку; опосередкована форма впливу – громадські організації стають основою для утворення політичної партії або групуються в опозиційні об'єднання для відстоювання інтересів громадян.

Список використаних джерел

1. Вінніков О. Зміни законодавчого регулювання щодо організацій громадянського суспільства в Україні: підсумки 2008 року Громадянське суспільство. – 2009. – № 1(8). – С. 2 – 5.
2. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємодійності/ За заг. ред. Нижник Н.Р., Олуйко В.М. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2007. – 236 с.
3. Ібрагімова І. Компакт, або суспільний договір між владою і громадою. // Громадянське суспільство. – 2008. – № 1(8). – С. 17 – 24.
4. Крупник А. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. // Громадянське суспільство. – 2008. – № 5(7). – С. 13 – 17.
5. Лациба М.В. Громадські організації на виборах. – К.: Український незалежний центр політичних досліджень, 2006. – 56 с.
6. Лациба М. Уряд запровадив громадську експертизу своєї діяльності. // Громадянське суспільство. – 2008. – № 5(7). – С. 19 – 22.
7. Мандрик В., Ляпіна К., Ламах Е. Громадські слухання як елемент лобіювання для розвитку малого та середнього бізнесу. – К.: «А.П.Н.», 2002. – 60 с.
8. Солоненко І. Громадська експертна рада як новий інструмент співпраці влади та громадськості у справах європейської інтеграції // Громадянське суспільство. – 2008. – № 5(7). – С. 29 – 32.
9. Ткач О.І. Політологія / Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. – К.: Ельга, Ніка-Центр, 2003. – 264 с.
10. Хто є організаціями громадянського суспільства в Україні // Громадянське суспільство. – 2009. – № 2(9). – С. 16 – 19.
11. Громадські об'єднання в Україні: навчальний посібник. / За ред. В.М.Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – 415 с.

Курган Я.Н. Общественные организации в системе управления государством
Определяется место, формы участия и влияния общественных организаций в системе государственного управления.

Ключевые слова: государство, управление, общественные организации.

Kurgan, Y.M. Non-governmental organizations in the system of governance
The article identified the place, forms of participation and influence of NGOs in public administration.

Key words: government, governance, civil society organizations.