

УДК 342.553:316.653

Л. Усаченко

МІСЦЕВІ ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВІ ОРГАНІЗАЦІЇ: ФОРМИ ТА МЕТОДИ СПІВПРАЦІ

Зазначено, що стан взаємодії місцевих органів державної влади (далі – МОДВ) із неурядовими організаціями (далі – НУО) актуалізує вагомість аналізу форм та методів їх співпраці.

Ключові слова: неурядові організації, місцеві органи державної влади, форми та методи співпраці.

Дослідження форм та методів співпраці МОДВ із НУО є на часі, оскільки сама взаємодія цих соціальних партнерів вимагає вивчення, аналізу та осучаснення. Саме тому метою статті є вивчення стану взаємодії МОДВ із НУО крізь призму форм та методів процесу їх співпраці.

Проблеми ефективної та результативної співпраці як центральні органи виконавчої влади (далі – ЦОДВ), так і МОДВ із НУО набувають особливої актуальності та значення на сучасному етапі розвитку Української держави. Це пояснюється, на нашу думку, тим, що співпраця органів державної влади (далі – ОДВ) з об'єднаннями (далі – ГО) має одночасно вважатися: по-перше, основою реальної демократії в будь-якій країні; по-друге, сприятливим фактором для посилення прозорості та відкритості діяльності та функціонування влади; по-третє, дієвим механізмом її ефективності, а отже, відповідності потребам громадян зокрема та суспільства загалом.

Саме тому актуальним є аналіз стану співпраці МОДВ та НУО на сучасному етапі функціонування Української держави.

Необхідно зазначити, що аналіз наукової літератури свідчить, що проблема співпраці ОДВ із організаціями громадянського суспільства була і залишається предметом наукових досліджень як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. За цього, як засвідчив проведений автором аналіз, упродовж останніх років ця проблема досліджувалася також як державними, так і недержавними організаціями. На нашу думку, результати таких досліджень необхідно обов'язково брати до уваги при проведенні наукового аналізу проблематики державно-громадської взаємодії, оскільки вони відображають реальний стан речей у сфері співпраці органів державної влади та організацій громадянського суспільства.

Проведений аналіз результатів низки досліджень стану взаємодії МОДВ та неурядових демократичних організацій (далі – НДО) є, на нашу думку, підтвердженням необхідності розробки засад цього соціального партнерства. Так, у рамках проектів Фонду “Європа ХХІ” були здійснені дослідження, спрямовані передусім як на аналіз рівня залучення українських НУО до процесу прийняття рішень, так і на вивчення стану взаємодії між ОДВ та органів місцевого самоврядування з ГО.

Результати цих досліджень показали, що рівень участі громадянського суспільства України в діяльності ОДВ є незадовільним, оскільки громадські організації в Україні здійснюють неістотний вплив на прийняття політичних рішень та здійснення державної політики. Це пояснюється відсутністю сталої демократичної традиції в Україні, суб'єктивними особливостями процесів

суспільно-політичної трансформації. Ми вважаємо, що в умовах слабкої структуризації суспільства, відсутності стабільно існуючих, організованих груп інтересів, НДО виступають водночас і як лобістські організації, і як групи тиску на владні структури, і як канали взаємодії держави та суспільства.

За даними управління статистики в Україні у 2005 р. було зареєстровано понад 1000 НДО. На перший погляд, це є свідченням процесу активного формування та структуризації громадянського суспільства. Однак переважна більшість громадських організацій існують формально. На думку фахівців, реально в суспільному житті бере участь не більше 10% від існуючих НДО. Цей феномен “псевдо участі” потребує свого вивчення і може стати, на нашу думку, предметом окремого наукового дослідження [1].

Заслужують уваги дослідження, проведені у рамках Проекту “Створення Доктрини громадського сектору”, що був реалізований Українським незалежним центром політичних досліджень та коаліцією громадських організацій за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”. У процесі цього дослідження було здійснено опитування 42 представників НДО усіх регіонів України, внаслідок якого вдалося чітко виокремити основні проблеми ОГС у відносинах із місцевими органами влади. Найголовнішими з них 19% респондентів назвали такі: відсутність реальної допомоги з боку МОДВ, незважаючи на чисельні попередні декларації; недотримання домовленостей місцевими органами влади; загальна неефективність співпраці. Серед інших було визначено такі проблеми: недостатність або відсутність фінансування ГО з місцевого бюджету, обмежені місцеві бюджети (14,3%).

Доволі актуальними виявились такі проблеми: низький кваліфікаційний рівень державних службовців у МОДВ та їх небажання співпрацювати; упереджене ставлення до НДО; непаритетне і не партнерське ставлення; використання засобів “нечесної конкуренції” (по 11,9% відповідно).

А такі проблеми, як інформаційна закритість МОДВ та непрозорість їх рішень; непрозорість фінансування НДО з місцевого бюджету; відсутність тендерів; відсутність стратегічного бачення партнерства органів державної влади і ОГС; нерозуміння співробітниками цих органів влади можливостей та потенціалу недержавних організацій для вирішення проблем місцевої громади були відзначені 7,1% респондентів (табл. 1) [2].

Таблиця 1

Проблеми у відносинах із місцевими органами влади (далі – МОВ)

Проблеми у відносинах із МОВ	Кількість організацій, що вказали на цю проблему	% від тих, хто дав відповідь на запитання про проблеми у відносинах із МОВ*
1	2	3
Відсутність реальної допомоги, незважаючи на попередні декларації; недотримання домовленостей; неефективність співпраці	8	19,0
Недостатність або відсутність фінансування з місцевого бюджету, обмежені бюджети органів влади на місцях	6	14,3

* Сума відсотків перевищує 100% через те, що організації могли називати декілька проблем

Закінчення табл. 1

1	2	3
Низька кваліфікація державних службовців	5	11,9
Небажання співпрацювати, упередженість, не партнерське, непаритетне ставлення, “нечесна конкуренція”	5	11,9
Інформаційна закритість органів місцевої влади, непрозорість рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування	3	7,1
Непрозорість фінансування, відсутність тендерів	3	7,1
Відсутність стратегічного бачення партнерства держави і НУО, епізодичність і непослідовність взаємодії	3	7,1
Нерозуміння можливостей НДО для вирішення проблем місцевої громади	3	7,1
Неоперативність і неузгодженість роботи МОДВ	3	7,1
Незацікавленість місцевих органів влади у вирішенні проблем громади	3	7,1
Ігнорування навіть законних вимог НДО, порушення законодавства	2	4,8
Незацікавленість, відсутність ініціативи з боку МОДВ	2	4,8
“Споживацьке” ставлення МОДВ до НДО	2	4,8
Стурбованість чиновників зростанням професіоналізму і самостійності НДО	2	4,8
Неврахування пропозицій з боку НДО	1	2,4
Політична заангажованість МОДВ	1	2,4
Нерівне ставлення до різних громадських організацій – є “свої” організації і “чужі”	1	2,4
Корисливість чиновників	1	2,4

Для аналізу проблеми співпраці МОДВ та НУО важливим, на нашу думку, є дослідження реальних механізмів, використовуваних НУО у співпраці з органами влади. Воно було здійснене Українським незалежним центром політичних досліджень. Цікавим виявився той факт, що 21,4% організацій з переліку респондентів не назвали жодного дієвого механізму співпраці, а більшість опитаних із числа тих, хто позитивно оцінив механізми співробітництва, змогли назвати 3 – 4 реально діючі механізми.

Так, програмна співпраця і реалізація спільних проектів була визнана 47,7% респондентів як найчастіше використовуваний та найефективніший (4,14 бала) механізм співпраці. Схожим за ефективністю (4,11 бала), однак значно менше

використовуваним механізмом 20,5% опитаних організацій визнали особисті стосунки та особисті зустрічі з представниками органів місцевої влади. Цікавим результатом цього опитування стало визнання 36,4% організацій-респондентів того факту, що спільні разові заходи вважаються часто використовуваним, хоча значно менш ефективним механізмом співпраці (2,81 бала).

Проведений аналіз засвідчив, що найпоширенішими є такі форми співпраці МОДВ із НДО:

- 1) участь у дорадчих органах (2,50 бала);
- 2) надання пропозицій до органів місцевої влади (2,83 бала);
- 3) підготовка аналітичних матеріалів, написання документів (2,33 бала).

Необхідно зазначити, що результатом дослідження став парадоксальний висновок про те, що аналітичну підтримку опитані НДО охарактеризували як найменш ефективний метод співпраці з МОДВ.

На нашу думку, доцільно наочно подати повний спектр механізмів співпраці, які виділені організаціями-респондентами (табл. 2).

Таблиця 2

Механізми співпраці неурядових організацій з місцевими органами влади

Механізми співпраці	Кількість організацій, що використовують ці механізми	у % до тих, хто відповів на запитання [†]	Оцінка ефективності (середній бал)
1	2	3	4
Програмна співпраця, спільні проекти	21	47,7	4,14
Спільні заходи (разові) – громадські слухання, круглі столи тощо	16	36,4	2,81
Особисті стосунки, особисті зустрічі	9	20,5	4,11
Участь у дорадчих органах	8	18,2	2,50
Участь у заходах місцевого значення, що проводять органи місцевої влади	7	15,9	3,57
Звернення до органів місцевої влади	7	15,9	3,71
Залучення представників органів місцевої влади до заходів, що проводять ОГС	7	15,9	3,29
Одержання фінансування та технічної допомоги від органів місцевої влади	7	15,9	2,86
Інформаційний обмін	6	13,6	3,60
Надання пропозицій до органів місцевої влади	6	13,6	2,83
Публічні виступи, тиск через засоби масової інформації	6	13,6	3,17
Подання заявок на фінансування	4	9,1	3,00

[†] Сума відсотків перевищує 100% через те, що організації називали декілька механізмів

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
Участь у координаційних комітетах, робочих групах, експертних комісіях	4	9,1	3,00
Експертні висновки	3	6,8	3,00
Тренінги та інші форми навчання для чиновників	3	6,8	3,67
Підготовка аналітичних матеріалів, написання документів, аналітична підтримка	3	6,8	2,33
Громадський тиск, протестні акції	3	6,8	2,67
Лобіювання, просування рішень через місцеві ради	3	6,8	3,00
Проекти із залученням представників МОВ	2	4,5	3,50
Домовленості та угоди (їх статус невідомий)	2	4,5	4,00
Інше: Мотивація фінансами	1	2,3	5
Технічне обладнання організації використовується в єдиному офісі міста	1	2,3	5
Запровадження інституту радників при посадовцях	1	2,3	4
Накази вищого керівництва з Кисва	1	2,3	5

На нашу думку, заслуговують уваги результати загальнонаціонального опитування НУО України, проведеного у рамках дослідження Світового банку, підготовленого Фондом “Демократичні ініціативи” та СОЦІС. Так, критичний аналіз Аналітичного звіту за 2003 р. дає змогу висловити припущення про те, що отримані результати певною мірою спростували загальнопоширену думку про конфліктність ГО та ОДВ. Дослідження засвідчило наявність майже протилежної ситуації, оскільки було відзначено функціонування ОГС паралельно як з ЦОДВ, так і з МОДВ. За цього було зафіксовано такі два паралельні процеси: по-перше, високий рівень співпраці в усіх макрорегіонах України; по-друге, концентрація співробітництва з центральними органами влади у столиці.

Наочно ці процеси представлено в табл. 3 [3].

Таблиця 3

Співпраця НДО з центральними та місцевими органами влади за макрорегіонами

Регіон	Конструктивна співпраця	Відсутність співпраці	Конфліктні відносини
1	2	3	4
Відносини з центральними органами влади, загалом	38	57	5
Захід	33	64	3
Центр	36	63	1
Київ	62	33	5
Схід	38	56	6

Закінчення табл. 3

1	2	3	4
Південь	28	63	9
Відносини з місцевими органами влади, загалом	78	16	5
Захід	83	13	4
Центр	81	17	2
Київ	71	24	5
Схід	79	14	6
Південь	74	21	5

Як свідчать дані табл. 3, найефективнішою співпрацею з МОДВ відзначаються НДО, розташовані у західному регіоні країни. Аналіз засвідчив, що найвищий рівень співпраці МОДВ та НУО спостерігається там, де такі організації вважають основним джерелом свого фінансування саме державний або місцевий бюджет. Свідченням цього факту є певні дослідження, а саме: 95% таких респондентів оцінили конструктивно свою співпрацю з ОДВ. За цього доцільно зазначити, що частота випадків співпраці НДО основним джерелом фінансування яких є іноземні гранти, також є досить високою і досягає 86%.

Інститут конкурентного суспільства здійснив вивчення оцінки впливу державної політики на розвиток бізнесу та співпрацю ОДВ та органів місцевого самоврядування з ГО цього напрямку діяльності. До того ж, основними завданнями було визначено: аналіз стану співпраці органів влади та бізнесу; дослідження ставлення МОДВ до розвитку бізнесу в їх регіонах; виявлення можливостей НДО впливати на процес прийняття управлінських рішень; аналіз стану відкритості та прозорості органів державної влади.

Здійснене дослідження засвідчило, що найбільша частка респондентів (47,2%) дала нейтральну оцінку впливу державної політики у 2006 р. на сферу бізнесу. Водночас, порівняльний аналіз відсотків позитивної та негативної оцінки засвідчив, що негативна оцінка визнана набагато вищою (34,6%), аніж позитивна (8,1%). Аналіз оцінки респондентів щодо ставлення місцевих органів державної влади дозволив отримати такі результати: оцінка негативного впливу місцевих органів державної влади на розвиток бізнесу (28%) практично вдвічі більша за частку респондентів, які вважають такий вплив позитивним (15,8%). До того ж, 69,1% респондентів негативно оцінюють можливість свого впливу на рішення органів місцевої державної влади [4].

Можливості респондентів реально впливати на рішення ОДВ наочно свідчать про те, що найбільший відсоток опитаних не підтримує рішення ОДВ як центрального (39,1%), так і місцевого рівня (38,3%); нейтрально ставляться до цієї проблеми відповідно 31,9% та 30,8%; підтримують рішення органів державної влади центрального рівня – 19,4%, а місцевого рівня 22,1% (табл. 4).

Таблиця 4

Оцінка респондентами своєї можливості впливу на рішення органів державної влади

Відповіді опитаних респондентів	Ваша можливість впливу на центральні органи державної влади		Ваша можливість впливу на місцеві органи державної влади	
	кількість	%	кількість	%
1	2	3	4	5
Підтримую	516	19,4	587	22,1

Закінчення табл. 4

1	2	3	4	5
Нейтрально	847	31,9	816	30,8
не підтримую	1039	39,1	1017	38,3
відмова відповіді	225	8,5	192	7,2
немає відповіді	28	1,1	43	1,6
Всього	2655	100	2655	100

Проведений аналіз свідчить про наявність у взаємодії МОДВ із НУО як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. Очевидно, що за умови позитивного спрямування вони є стимулом активізації співпраці. За умови ж їх негативного “забарвлення” такі фактори стають значною перемогою у розгортанні соціальної взаємодії у форматі “МОДВ – НУО”.

Отже, проведений аналіз дозволив зробити такі **висновки**:

1. Аналіз стану взаємодії МОДВ із НУО потребує детального вивчення усіх факторів, що здійснюють свій вплив на цей процес. До того ж, аналіз суб'єктивних, особливо негативних, факторів має здійснюватися обов'язково та стати предметом подальших перспективних досліджень.

2. Детальне вивчення взаємодії МОДВ із НУО актуалізує потребу необхідності розробки теоретичних засад цього соціального партнерства.

Література

1. Громадське обговорення проекту “Створення Доктрини громадського сектору” [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5376>.

2. Інститут конкурентного суспільства: аналітичний центр. Результати досліджень [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=5376>.

3. Громадянське суспільство в Україні. Аналітичний звіт. Дослідження Світового банку [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.worldbank.org>.

4. Інститут конкурентного суспільства: аналітичний центр...

L. Usachenko

LOCAL PUBLIC AUTHORITIES AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS: FORMS AND METHODS OF COOPERATION

It is mentioned that the state of interaction between local public authorities and non-governmental organizations actualizes the cogent analysis of forms and methods of their cooperation.

Key words: non-governmental organizations, local public authorities, forms and methods of cooperation.