

# ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ВЛАДНО-ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ

Державно-управлінські студії № 6, 2019

УДК 35.007

*Р. В. Лелюк,*

*аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин,  
Національна академія державного управління при Президентові України,*

## ОСНОВНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ВЛАДНО-ГРОМАДСЬКИХ ІНІЦІАТИВ

*R. Leliuk,*

*Postgraduate student of Social Development and Social-Power Relations  
Department, National Academy for Public Administration under the President of  
Ukraine*

## MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF GOVERNMENT AND PUBLIC INITIATIVES

*Анотація.* У статті обґрунтовано, що технічний прогрес і стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій прискорили процес формування громадських ініціатив, створення громадських рухів і мобілізації населення для вирішення своїх проблем. Засоби масової інформації, соціальні мережі, блоги та інші засоби онлайн-комунікації дозволили в найкоротші терміни акумулювати значні людські та фінансові ресурси і оперативно управляти ними. Автор акцентує увагу на важливості організовувати групи за інтересами онлайн, збирати необхідні ресурси для проведення заходів різного спрямування (волонтерство, краудфандінг, соціальна допомога та підтримка, юридичні та психологічні консультації та ін.). Соціальні мережі стали невід'ємною частиною як суспільного, так і політичного життя.

Визначено, що незважаючи на наявність значної кількості громадянських ініціатив, процес розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні, формування свідомого та активного громадянина характеризується певною відстороненістю населення від прийняття рішень, неготовністю брати на себе зобов'язання та відповідальність, небажання владних органів співпрацювати та залучати громадськість до вироблення політики.

*Ключові слова:* публічне управління, участь громадськості, громадські ініціативи, партисипаторний підхід, онлайн-комунікації, громадянське суспільство.

**Annotation.** *The article substantiates that the technical progress and rapid development of information and communication technologies have accelerated the process of forming of public initiatives, creating of social movements and mobilizing of the population to solve problems. Mass media, social networks, blogs and other means of online communication allowed to accumulate significant human and financial resources in the shortest possible time and to manage them quickly. The author emphasizes the importance of organizing interest groups online, collecting the necessary resources for various activities (volunteering, crowdfunding, social assistance and support, legal and psychological counseling, etc.). Social networks have become an integral part of both social and political life.*

*It is determined that despite the presence of a significant number of civic initiatives, the process of development of civil society institutions in Ukraine, the formation of a conscious and active citizen is characterized by a certain detachment of the population from decision-making, unwillingness to assume obligations and responsibilities, reluctance of the authorities to cooperate and involve the public in policy-making.*

**Key words:** *public administration, public participation, civic initiatives, participatory approach, online communication, civil society.*

**Постановка проблеми.** Процес розвитку громадянського суспільства та окремих його інститутів в Україні характеризується високою неоднорідністю. Періоди зростання вільної самоорганізації громадян, інтенсифікації горизонтальних громадських зв'язків та взаємодії громадян і держави з метою вирішення суспільних проблем змінюється спадом громадянської активності, байдужістю суспільства до актуальних соціально-політичних питань і одночасно високим ступенем відстороненості від взаємовигідного діалогу з владними структурами. Причинами таких перепадів в розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні служать як зовнішні (політичні, економічні, соціокультурні зв'язки із зарубіжними країнами), так і внутрішні (зростання (спад) в економіці, прийняття різних законів, що регулюють діяльність ОГС, зростання (падіння) рівня добробуту громадян, державна політика в економічній, політичній, соціальній та культурній сферах суспільного життя) чинники. Говорячи про модернізацію держави, в першу чергу варто підкреслити важливу роль модернізації суспільних і політичних інститутів. Темпи модернізації державних інституцій в значній мірі залежать від якості взаємодії держави і суспільства, а також рівня громадянської ініціативи та самоорганізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок до розгляду питання функціонування громадянського суспільства у процесі розвитку публічного управління в Україні внесли такі науковці як О. Балакірева [8], Т. Бельська [1], Р. Войтович [2], Л. Гонюкова [3], Н. Драгомирецька [4],

О. Корнієвський [8], В. Яблонський [8] та інші. Однак, на сьогодні не вистачає досліджень щодо інституалізації владно-громадських ініціатив.

**Мета статті** полягає у дослідженні сучасного рівня взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, становлення та розвитку владно-громадських ініціатив та ролі цього процесу для публічного управління в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Громадська ініціатива, будучи базисною складовою зрілого громадянського суспільства, є однією з найбільш перспективних форм реалізації громадянами своїх прав і вирішення актуальних проблем на місцевому, регіональному та національному рівнях. Громадські ініціативи фокусують увагу на основних проблемах, які хвилюють громадян:

- економічні проблеми (зростання цін на предмети першої необхідності, зростання тарифів ЖКГ, безробіття і т.д.);
- соціальні проблеми (внутрішня та зовнішня міграція, злочинність, алкоголізм і наркоманія);
- проблеми міської та соціальної інфраструктури (якість міських доріг, робота громадського транспорту, робота медичних і освітніх установ, проблеми старого житла і т. д.);
- політичні проблеми (свавілля місцевої влади і органів правопорядку, обмеження політичних і цивільних прав, хабарі в органах влади, байдужість органів влади до проблем громадян та ін).

Основою розвитку владно-громадських ініціатив мають бути покладені принципи, які визначені у Керівних принципах Ради Європи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень (2017 р.), а саме:

- взаємоповага між усіма суб'єктами як основа для чесної взаємодії та взаємної довіри;
- повага до незалежності ОГС, незалежно від того, чи їхні погляди відповідають точці зору органів публічної влади;
- повага до позиції органів публічної влади, на яких лежить відповідальність і підзвітність за ухвалення рішень;
- відкритість, прозорість і підзвітність;
- оперативність, за якої всі суб'єкти пропонують відповідний зворотний зв'язок;
- недискримінація та інклюзивність: надання усім менш привілейованим та найбільш уразливим групам можливості бути почутими, забезпечення врахування їхньої думки;
- гендерна рівність і рівноправна участь усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби, як-от: молоді, людей похилого віку, осіб із інвалідністю і меншин;
- доступність завдяки використанню чіткої лексики та відповідних засобів участі, офлайн або онлайн і на будь-якому пристрої.

Спроможність інституалізації владно-громадських ініціатив посилить прийняття Закону «Про публічні консультації» [7]. Прийняття даного Закону сприятиме впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень для збалансування публічних та приватних інтересів, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень. Перевагами проведення публічних консультацій є можливість вивчення (уточнення) потреб, інтересів різних заінтересованих сторін, а також отримання ідей, пропозицій, інноваційних підходів для вирішення проблемних питань у різних сферах державної політики та вирішення питань місцевого значення, що сприяє підвищенню якості рішень, їх легітимації та підтримці тощо. Даний законопроект наразі опрацюється в комітетатх Верховної Ради України та розроблений в рамках проекту «Вдосконалення інституційної спроможності Уряду України та громадянського суспільства для ефективної співпраці у процесах прийняття рішень», який реалізує Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні спільно з Секретаріатом Кабінету Міністрів України.

Участь мешканців у визначенні пріоритетів місцевого розвитку позитивно впливає на якість стратегічних документів територіальних громад. Використання партисипативного підходу дозволяє сформулювати цілі та завдання стратегії, орієнтовані на реальні потреби та запити мешканців. За визначенням експертів, партисипативна модель стратегічного розвитку громади передбачає залучення широкого кола заінтересованих осіб (місцевих підприємців, представників найважливіших установ, громадських організацій, місцевих лідерів) до розробки й реалізації стратегічних та програмних документів [6]. Загалом використання цього інструменту надає громадам низку переваг: сприяє розвитку партнерських відносин між органом місцевого самоврядування, бізнесом, соціальними установами, громадськими організаціями; розвиває відчуття солідарної відповідальності влади та мешканців громади за розвиток громади; покращує обізнаність громадян про роботу місцевого самоврядування; стимулює втілення нових ідей та підходів до вирішення проблем місцевого значення; залучає додаткові ресурси для розвитку громади (фінансові, інтелектуальні, трудові, матеріальні). Ініціаторами розробки стратегії за участі мешканців виступають переважно ОМС. Проте часто до партисипативного підходу у розробці документа громади спонукають зовнішні експерти та проекти міжнародної технічної допомоги.

Алгоритм використання цього інструменту виглядає так:

- 1) за ініціативи організаторів (ОМС, експертів) створюється міжсекторальна робоча група з розробки стратегії. Зазвичай робота групи регламентується розпорядженням голови громади та окремим Положенням. Робоча група відповідає за організацію процесу розробки документа та фінальний результат;

2) робочою групою проводиться дослідження соціально-економічної ситуації в громаді (аналіз даних, ресурсних можливостей, суспільних потреб, SWOT-аналіз). Дослідження може проводитися за сприяння та допомоги зовнішніх експертів, компетентних у питаннях стратегічного планування;

3) проводиться громадське обговорення результатів аналізу та спільне напрацювання стратегічних пріоритетів з усіма зацікавленими сторонами;

4) робочою групою розробляється фінальний документ, який ураховує пропозиції мешканців;

5) фінальний документ виноситься на розгляд депутатів місцевої ради.

Партисипативний підхід до стратегічного планування активно використовується об'єднаними територіальними громадами. Керівництво громад усвідомлює важливість та дієвість інструменту, оскільки він дозволяє консолідувати населення всіх населених пунктів ОТГ навколо спільного напрацювання стратегічних пріоритетів розвитку громади.

Проте експерти у сфері місцевого самоврядування зазначають, що основним викликом для використання інструменту партисипативного стратегічного планування в громадах є пасивність населення [5].

Крім того, розвиток владно-громадських ініціатив можливий лише за умови сприятливого середовища. Передумовами створення сприятливого середовища є верховенство права, дотримання основних демократичних принципів, політична воля, сприятливе законодавство, чіткі процедури, довгострокова підтримка і ресурси для сталого громадянського суспільства, а також спільний простір для діалогу і співпраці. У представницькій демократії виконання цих умов дозволяє налагодити конструктивні відносини між ОГС та органами державної влади, які ґрунтуються на взаємній довірі і взаєморозумінні.

Місцеве самоврядування покликане стимулювати і заохочувати ініціативні групи громадян і сприяти вирішенню озвучених ними проблем. Існує ряд майданчиків і платформ для здійснення громадянського діалогу і транслявання громадських ініціатив в місцеві та державні органи влади. Зокрема, відповідно до статей 469-470 Угоди про Асоціацію Україна – ЄС в листопаді 2014 р. було створено Платформу громадянського суспільства, яка складається з представників громадських організацій, асоціацій роботодавців та профспілкових об'єднань як з України, так і ЄС. Угодою також передбачено зміну підходів до відносин між профспілками, роботодавцями, неурядовими організаціями та державою у вирішенні соціально-економічних проблем України [8]. Дані платформи покликані зблизити учасників громадянського суспільства та представників державних органів влади. Участь громадських активістів в діяльності перерахованих майданчиків і платформ сприяє залученню більшої уваги влади, суспільства і ЗМІ до актуальних суспільних проблем.

Однією з найбільш помітних тенденцій сучасного політичного життя є поширення численних соціальних мереж (*Facebook, Twitter, Instagram,*

*YouTube in.*), порталів, блогів і інтернет-щоденників. Наприклад, проект «УкрЯма» (<https://www.facebook.com/ukryama/>) об'єднує понад 1000 користувачів, які фотографують пошкодження на дорогах і подають звернення до ДАІ із запитом на ремонт. Ініціатива «Зробимо Україну чистою» залучає людей до дій з покращення довкілля шляхом спільної організації масштабних екологічних акцій [9]. Соціальні мережі стали невід'ємною частиною як суспільної, так і політичного життя. Все більшу активність в соціальних мережах проявляють депутати, державні та місцеві чиновники, міністри та вищі посадові особи держави. Процес комунікації через соціальні мережі дозволяє громадянам дізнаватися інформацію про поточну діяльність органів влади, про проведені заходи і плани діяльності. Таким чином, соціальні мережі сприяють зменшенню «інформаційного вакууму» між суспільством і владою.

Портали відкритих даних покликані спростити громадянам доступ до публічної інформації. Специфіка відкритих даних полягає у використанні спеціальних форматів, придатних для машинної обробки. Адже йдеться про опрацювання великих масивів інформації, що займатиме значний обсяг часу при використанні людської праці. Тому для роботи з відкритими даними використовується спеціальне програмне забезпечення, а в перспективі опрацювання масивів відкритих даних здійснюватиметься за допомогою штучного інтелекту. Україна вже має власні напрацювання у сфері відкритих даних. Передусім це сервіс для роботи з відкритими даними OpenDataBot. Іншим інноваційним досягненням стало відкриття у 2015 році Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, що створює можливість роботи з відкритими даними органів влади.

**Висновки.** Технічний прогрес і стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій прискорили процес формування громадських ініціатив, створення громадських рухів і мобілізації населення для вирішення своїх проблем. Засоби масової інформації, соціальні мережі, блоги та інші засоби онлайн-комунікації дозволили в найкоротші терміни акумулювати значні людські та фінансові ресурси і оперативно управляти ними. У громадян з'явилася можливість організовувати групи за інтересами онлайн, збирати необхідні ресурси для проведення заходів різного спрямування (волонтерство, краудфандінг, соціальна допомога та підтримка, юридичні та психологічні консультації та ін.). Соціальні мережі стали невід'ємною частиною як суспільного, так і політичного життя.

Незважаючи на наявність значної кількості громадянських ініціатив в українському суспільстві, процес розвитку інститутів громадянського суспільства, формування свідомого та активного громадянина характеризується певною відстороненістю населення від прийняття рішень, неготовністю брати на себе зобов'язання та відповідальність, небажанням владних органів співпрацювати та залучати громадськість до вироблення політики.

### **Список використаних джерел:**

1. Бельська Т. В. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія. – Київ : Вид-во “ВАДНД”, 2016. 300 с.
2. Войтович Р. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз) : монографія. – Київ : НАДУ, 2007. 680 с.
3. Гонюкова Л. Базові принципи взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади у здійсненні нормотворчої діяльності. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. 2013. Вип. 2. С. 31–36. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyptp\\_2013\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyptp_2013_2_7)
4. Драгомирецька Н. М. Методи реалізації проектів громадськими організаціями в аспекті впливу на суспільно-економічний розвиток держави / Н. М. Драгомирецька // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2013\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_6).
5. Звонарьова Ольга. Стратегія розвитку громади – не просто документ з цифрами, це визначення майбутнього, до якого прагне громада. Сайт Децентралізація дає можливості. 25.04.2019 URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10947>
6. Ольчак Мірослав. Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування : посібник для об'єднаних територіальних громад. Варшава, 2017. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/STRATEGIC\\_PLANNING\\_MANUAL\\_standard\\_version\\_9MB.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/STRATEGIC_PLANNING_MANUAL_standard_version_9MB.pdf)
7. Проєкт Закону про публічні консультації. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70235](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235)
8. Розвиток громадянського суспільства України в умовах внутрішніх і зовнішніх викликів / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бельська [та ін.]; за ред. О. А. Корнієвського. Київ : НІСД, 2016. 72 с.
9. Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив. Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. 2015. Вип. 41. С. 54-68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/npnbuimviv\\_2015\\_41\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/npnbuimviv_2015_41_6).
10. Carothers Thomas. Think Again: Civil Society. Foreign Policy Magazine. Winter edition 1999–2000. № 117. P. 18–29. URL: <http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf>

### **References:**

1. Bielska T.V. (2016). Hlobal'ne hromadyans'ke suspil'stvo: sutnist', heneza ta vplyv na derzhavnu polityku Ukrayiny [Global Civil Society: The Essence, Genesis and Influence on Ukraine's State Policy]. Kyiv: Vyd-vo "VADND" [in Ukraine].
2. Voitovych R. (2007). Vplyv hlobalizatsiyi na systemu derzhavnoho upravlinnya (teoretyko-metodolohichnyy analiz) [Influence of globalization on the

system of public administration (theoretical and methodological analysis)]. Kyiv: NAPA [in Ukraine].

3. Gonyukova L. (2013). Bazovi pryntsyipy vzayemodiyi instytutiv hromadyans'koho suspil'stva ta orhaniv derzhavnoyi vlady u zdiysnenni normotvorchoyi diyal'nosti [Basic principles of interaction of civil society institutions and public authorities in the implementation of rule-making activities]. *Current issues of public administration, pedagogy and psychology*. Vol. 2. P. 31–36. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdytp\\_2013\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdytp_2013_2_7)

4. Drahomyretska N. M. (2013). Metody realizatsiyi proektiv hromads'kymy orhanizatsiyamy v aspekti vplyvu na suspil'no-ekonomichnyy rozvytok derzhavy [Methods of implementing projects by public organizations in terms of impact on socio-economic development of the state]. *Theory and practice of public administration and local government*. Vol. 1. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2013\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_6).

5. Zvonareva Olga. (2019). Stratehiya rozvytku hromady – ne prosto dokument z tsyframy, tse vyznachennya maybut'oho, do yakoho prahne hromada [A community development strategy is not just a document with numbers, it is a definition of the future that the community aspires to]. *The Decentralization website provides opportunities*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10947>

6. Olchak Miroslav. (2017). Partysypatyvne stratehichne planuvannya v orhanakh mistsevoho samovryaduvannya : posibnyk dlya ob"yednanykh terytorial'nykh hromad. [Participatory strategic planning in local governments: a guide for united territorial communities]. Warsaw. Retrieved from: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/STRATEGIC\\_PLANNING\\_MANUAL\\_standard\\_version\\_9MB.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/STRATEGIC_PLANNING_MANUAL_standard_version_9MB.pdf)

7. Draft Law on Public Consultations. Retrieved from: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70235](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235)

8. Yablonsky V.M., Balakireva O.M., Bielska T.V. [etc.] (2016). Rozvytok hromadyans'koho suspil'stva Ukrayiny v umovakh vnutrishnikh i zovnishnikh vyklykiv [Development of civil society of Ukraine in terms of internal and external challenges]. Kyiv: NISD.

9. Chuprina L. (2015). Sotsial'ni merezhi yak instrument realizatsiyi hromads'kykh initsiyativ [Social networks as a tool for implementing public initiatives]. *Scientific works of the National Library of Ukraine named after V.I. Vernadsky*. Vol. 41. P. 54-68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/npnbuimviv\\_2015\\_41\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/npnbuimviv_2015_41_6).

10. Carothers Thomas (1999–2000). Think Again: Civil Society. *Foreign Policy Magazine*. Winter edition. Vol. 117. P. 18–29. URL: <http://www.carnegieendowment.org/pdf/CivilSociety.pdf>.