

## ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ – МОДЕРНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ



### Маріан ТОКАР

кандидат історичних наук, доцент,  
докторант Львівського регіонального  
інституту державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентові України,  
Львів, Україна

**ORCID iD:** <https://orcid.org/0000-0001-8426-4481>

[carpatia.doslid@gmail.com](mailto:carpatia.doslid@gmail.com)

### **Marian Tokar**

Candidate of Historical Sciences, docent,  
doctoral student of the Department of Public Administration,  
Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine, Lviv, Ukraine

Обґрунтовано сутність громадської організації як модерного інструменту публічного управління. Акцентовано увагу на соціальному призначенні громадської організації, що виходить з природного потягу громадян до колективної самоорганізації та самоврядування. Підтверджено, що організована інституція виконує функції, які є індикатором демократичного розвитку держави та суспільства.

**Ключові слова:** громадянське суспільство, громадська організація, демократичне управління, публічне управління, державна політика.

### PUBLIC ORGANIZATION – MODERN INSTRUMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The essence of a public organization as a modern instrument of public administration is substantiated. The emphasis is placed on the social purpose of a public organization, proceeding from the natural attraction of citizens to collective self-organization and self-government. It is confirmed that the organized institution performs functions that are an indicator of the democratic development of the state and society.

**Key words:** civil society, public organizations, public administration, democratic governance, state policy.

Основа будь-якої демократичної держави – це бажання її громадян безпосередньо брати участь у суспільно-політичних процесах, мати вплив на державу, її внутрішньо- й зовнішньополітичні орієнтири. 20 століття яскраво показало, що саме активність громадянського суспільства мала вплив на ключові державотворчі події в Європі та на американському континенті й відображала суспільний інтерес до відродження й відстоювання не тільки національних, але й демократичних цінностей. Хроніка багатьох революцій та громадянських воєн промовисто свідчать про акумулюючу роль громадянського активу в державотворчих процесах.

Тому цілком логічною, на наше переконання, видається думка, що створення громадських організацій і об'єднань переважно зумовлено декількома факторами: історико-політичними традиціями, ідеологічним протистоянням у суспільстві, формуванням та відстоюванням демократичних відносин і плюралізму, активізацією громадсько-політичного життя населення, відродженням національних культурно-духовних цінностей, захистом навколишнього середовища й вирішенням екологічних проблем, потягом до державотворення. Однак найголовніше значення їх функціонування сьогодні полягає в тому, що громадські організації за своєю сутністю найперше сприяють суспільно-державній інтеграції та інституціоналізації інтересів громадян держави через демократичні процедури.

Демократична держава спроможна динамічно вбудовувати в конструкт взаємодії держави й суспільства механізм демократичних відносин, кінцевою метою чого видніється формування стабільної системи правової держави і громадянського суспільства. У цьому напрямку особливе місце відводиться громадським організаціям, які цілком закономірно повинні виконувати роль об'єднувачого посередника у суспільно-політичних процесах і мають взяти на себе місію публічного міжінституційного управлінського інструменту. Але разом із тим, відразу виникає ціла низка практичних питань, проблем і застережень щодо їхньої публічно-правової спроможності та місця у державотворчих процесах з точки зору впливу на прийняття політичних рішень, артикуляції суспільних інтересів, формування демократичного типу мислення громадян тощо.

Для того ж, аби розібратися в місці й ролі громадських організацій у динаміці демократичних процесів, необхідно знайти відповідь на низку теоретико-практичних запитань. Серед них головними є такі: що таке громадська організація, які функції вона виконує у суспільстві, яке місце вона займає у державній політиці, чи є вона елементом демократичного управління, які перспективи для державотворення можуть критися в її діяльності?

Відправною точкою розуміння ролі громадських організацій як необхідного інструменту публічного управління є усвідомлення його як центру акумуляції інтересів громадян. Такі інституції безапеляційно повинні надавати впевненості громадянам у забезпеченні власних інтересів перед державою та у громадянському суспільстві. У цьому контексті формується й уявлення про

інструментальне представництво народної волі. У змісті публічного управління доволі часто можна зустріти багатозначне визначення «народовладдя», яке з часом стало занадто формалізованим [1]. У нашому випадку цей термін є першоосновою сутнісного розуміння діяльності громадської організації. Адже насамперед громадська організація є соціальним представництвом «народу», «громади», «громадян» і надає особливо сутнісного наповнення поняттю «народовладдя». У такій організації громадяни отримують не тільки «право на владу», а й можуть бути залучені на повноправних підставах до системи публічного управління й процесу державотворення.

У сучасних умовах розвитку людської цивілізації важливо усвідомлювати, що господарем своєї долі є саме людина, громадянин. Громадянське суспільство у даному контексті виступає своєрідним конструктом, інститутом демократії, в якому громадянин отримує кращі можливості для автономного розвитку, самовираження і самореалізації. А добиватися кращих результатів, на нашу думку, можливо у співпраці з собі подібними. Тобто об'єднання громадян (у нашому випадку – ГО) є найкращим інструментом акумулювання групових інтересів спільноти, громади. Більше того, центральним елементом громадянського суспільства має бути активний і обов'язково відповідальний громадянин, який спроможний пожертвувати особистими, приватними інтересами заради колективних, суспільних, які врешті вже згодом сприятимуть отриманню ним індивідуальних благ.

Такий тип громадянина властивий розвинутим демократичним суспільствам і є прикладом конструктивної взаємодії з соціальним середовищем з метою досягнення спільних, колективних, суспільно значимих цілей, захисту соціально-демократичних цінностей та інтересів. Об'єднання таких громадян прийнято називати «соціальним капіталом», що пов'язане з процесом їх масової самоорганізації і цілеспрямовано веде до створення громадських організацій за певними спільними інтересами на основі взаємної довіри та підтримки. Структурно соціальний капітал є сукупністю різних знань, умінь, навичок, культурних, національних, духовних і ментальних традицій, ідеологічних доктрин, а також мотивацій конкретних людей і життєвого досвіду, що сприймаються суспільством як соціально значущі та цінні» [2]. Більше того, деякі вчені, в окремих випадках, вважають соціальний капітал природним феноменом громадянського суспільства [3].

Подібна постановка питання вписується в наше розуміння громадської організації як соціально згуртованого інструменту публічного управління. На наш погляд, накопичення соціального капіталу є джерелом успішного розвитку громадянського суспільства, де громадяни досягають високого рівня співучасті у державотворенні, беруть активну участь у суспільно-політичних процесах, суб'єктно залучені до управлінської діяльності, мають вплив на прийняття суспільно значимих рішень. Ось тут, вважаємо, і з'являється та важлива роль громадських організацій та інших добровільних об'єднань у розвитку суспільства і держави, які промовисто ілюструють готовність до вирішення

загальнонаціональних завдань на підставі взаємодовіри та взаємовідповідальності. Внаслідок цього, з'являється й усталене в суспільних науках, у державному управлінні розуміння громадської організації не тільки як об'єднуючої ланки між державою і суспільством, між владою і громадянами, допоміжною та добродійною структурною одиницею в процесі державного будівництва, а й як повноправного суб'єкта публічного управління [4]. Ми переконані, що на цьому етапі з'являється синергетичний ефект взаємодії суспільства та держави, а інституції останньої, через цілеспрямовану державну політику, повинні сприяти ініціативності громадян, розвитку системи громадських організацій як необхідному елементу демократії та публічного управління.

Попри те, що перед громадськими організаціями завжди існує ризик їх одержавлення (потрапляння під контроль державних інституцій тощо), з одного боку, та комерціалізації (потрапляння у сферу залежності від фінансових впливів, бізнесу) – з іншого, вони перебувають у постійному полі зору динамічного соціуму, виступають важливою об'єднуючою комунікативною ланкою громадян і влади, індикатором розвитку демократії, рівня впливовості й дієвості громадянського суспільства в цілому.

Громадські організації символізують у своїй структурній суті інтеграційний центр активних громадян, котрі через прояв громадянської позиції оцінюють реальний стан та перспективи розвитку публічно-управлінського потенціалу членів суспільства. Фактично, громадські організації, в частково формалізованому вигляді, у змісті своєї діяльності можуть бути зразком публічного управління. Їм притаманний колективний стиль публічного управління на основі узгодження соціально-конфліктних інтересів. Адже їхнє соціальне призначення виходить із природного бажання громадян до колективної (групової) самоорганізації та самоврядування. Враховуючи висловлену вище думку, що публічне управління засновується на довірі, принцип відповідальності за зміст публічно-управлінської діяльності зростає в рази.

Разом з тим, еволюція демократичних інституцій у сучасному світі, яка забезпечує пріоритетність демократичних цінностей у людській взаємодії, все більше вимагає узгодження цілей і завдань перед державою, стає для неї важливим випробуванням для сподівань громадян на справедливість і солідарність з ними. Апробацію ж ефективності взаємодії держави та суспільства проводять за допомогою суспільного інструмента, з одного боку – як індикатора взаємодії суспільства і держави, а з іншого – як механізму публічного управління. Таким інструментом і може бути громадська організація. Саме тому необхідно вважати, що громадська організація виступає не тільки важливим елементом громадянського суспільства, а й елементом демократичного управління. Інституція безпосередньо має вплив на орієнтацію та вибудову державної політики правлячої влади в різних сферах і має бути чутливим індикатором ефективності її реалізації. У цьому криється

основоположний характер демократичного управління «всіх для всіх», управління, заснованого на суспільній довірі.

Зазначимо також, що однозначного погляду на функції громадських організацій, так як і на їхній інституціональний статус, сьогодні у фахівців так само немає. Загалом це не ускладнює їх функціонування як демократичного елементу громадянського суспільства та інструменту публічного управління, оскільки статутно-програмна різноманітність структурних одиниць конкретизує їхню загальнолюдську цінність.

### Використані джерела

1. Шипілов Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави : Монографія. Харків : Видавництво «ФІНН», 2009. С. 9–10. URL : [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov\\_2009.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov_2009.pdf) (дата звернення: 20.02.2019).
2. Бондаренко М. Соціальний капітал як основа розвитку громадянського суспільства. *Державне управління : теорія та практика*. 2011. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bondarenko.pdf> (дата звернення: 16.01.2019).
3. Савко Ю. Громадянське суспільство, соціальний капітал і політична участь. *Вісник Львівського університету. Серія: філософські науки*. 2002. Вип. 4. С. 151.
4. Козирева А. О. Поняття та ознаки громадських об'єднань як суб'єктів публічного управління в Україні. *Форум права*. 2013. № 1. С. 459. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_1\\_79](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_1_79) (дата звернення: 13.12.2018).

### References

1. Shypilov L. M. Narodovladdia jak osnova demokratychnoi derzhavy : Monohrafia. Kharkiv : Vydavnytstvo «FINN», 2009. 216 s. URL : [http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov\\_2009.pdf](http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1851/1/SHupilov_2009.pdf) (date of treatment: 20.02.2019).
2. Bondarenko M. Sotsialnyj capital jak osnova rozvytku hromadianskoho suspilstva. *Derzhavne upravlinnia : teoria ta praktyka*. 2011. № 2. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Bondarenko.pdf> (date of treatment: 16.01.2019).
3. Savko Yu. Hromadianske suspilstvo, sotsialnyj capital i politychna uchast. *Visnyk Lvivskoho universytetu. Seria: filosofski nauky*. 2002. Vyp. 4. S. 151–159.
4. Kozyreva A. O. Poniattia ta oznaky hromadskykh obiednan jak subiektyv publicznego upravlinnia v Ukraini. *Forum prava*. 2013. № 1. S. 459–465. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2013\\_1\\_79](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2013_1_79) (date of treatment: 13.12.2018).