

Маріан ТОКАР

АКТУАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН І ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті актуалізується питання можливості публічної співпраці неурядової організації національної меншини з органами місцевого самоврядування й особливо територіальними громадами. Автор вказує на значний потенціал досліджуваного виду об'єднання громадян у змісті пропаганди ідеї та планів реалізації сервісно орієнтованої державної політики, яка особливим чином повинна врахувати аспекти інтеграції різноманітних спільнот до українського суспільства. Зроблено спробу конкретизувати умови, за яких значно зростає роль неурядових організацій етнонаціональних спільнот у суспільно-державних відносинах та в змісті реалізованої реформи децентралізації системи публічного управління. Особливо слід звернути на це в місцях компактного проживання представників різних етнонаціональних спільнот, тим більше, якщо вони представлені в українському суспільстві відповідними неурядовими організаціями. Водночас, пожавлення взаємодії таких інституцій з владою сприятиме більш предметній інтеграції представників національних меншин до українського суспільства.

Ключові слова: неурядова організація, територіальна громада, національна меншина, влада, державна політика, взаємодія, громадянське суспільство, децентралізація, публічні послуги.

Попри законодавчу увагу та громадянську зацікавленість до питань розвитку громадянського суспільства в Україні, його поступ має чимало перепон, пов'язаних, передусім, із частковою недовірою органів державної влади, органів місцевого самоврядування до інституцій громадянського суспільства і, зокрема, до неурядових (громадських) організацій національних меншин, їхніх лідерів та активістів, що значною мірою гальмує державотворчий процес національної єдності й громадянської консолідації. Аби запобігти подальшому відчуженню ключових гравців публічно-управлінських відносин варто конкретизувати орієнтири їхньої співпраці, більш чітко визначити основні напрями мо-

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ
Збірник наукових праць. Випуск 8

дернізації механізмів реалізації зваженої публічної політики в напрямку сприяння розвитку неурядових організацій у різних сферах. У процесі здійснення децентралізації особливо ефективною може стати співпраця неурядових організацій із територіальними громадами, функціонування яких розраховане на активізацію самоорганізації громадян на місцях.

Сучасні динамічні демократичні перетворення змушують конститувати неабияке посилення впливу громадянського суспільства на суспільно-політичні процеси й трансформацію публічно-управлінських відносин. Замовники послуг – громадяни – більш вимогливо ставляться до тонкощів їх реалізації та вибудови стабільної, соціально справедливої й сервісно орієнтованої публічної політики. Водночас, у сучасних умовах ускладнення процесів публічно-управлінської взаємодії всіх її учасників, подрібнення конкретних управлінських та функціональних процесів, буденність українського державотворення скеровує до необхідності розуміння взаємозалежності публічних дій державних органів влади від інших інституцій суспільства й органів місцевого самоврядування, які покликані більш зацікавлено, кваліфіковано та відповідально сприяти влагодженню чисельних аспектів багатогранної діяльності людини й презентувати відповідні суспільні запити громадян перед державою. Разом із тим, держава має можливість підтримати запити громадянського суспільства й завдяки своїм інструментам і механізмам сприяти їхній реалізації в публічній практиці.

У даному контексті вважаємо, що факт публічності її усезагальності змісту державної політики є самовираженням спроможності самої держави взаємодіяти із громадянським суспільством, адекватно реагувати на його запити, зосереджуючи увагу понад усе на публічних інтересах громадян, серед яких є і представники національних меншин. Відтак, державна політика в різногалузевих напрямках за свою сутністю повинна бути цілеспрямована на сприяння їхнього розвитку, що концептуально забезпечує гарантований взаємний комунікативний формат публічно-управлінських відносин між сервісно орієнтованою державою і громадянським суспільством. Водночас, держава наділена важливими важелями публічної політики, що дозволяє їй реалізовувати намічені плани в рамках певного нормативно-правового поля,

здійснювати її супровід у відповідних політичних та соціально-економічних межах¹.

Необхідно зазначити, що державну політику сприяння розвитку громадських організацій у правовому полі останнім часом ґрунтовно підсилюють різноманітні офіційні програмні ініціативи. Незважаючи на те, що Указ Президента України №212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації»² та Указ Президента України №32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні»³ повною мірою не реалізувалися, намічені його положення дали можливість після Революції Гідності конкретизувати й пришвидшити орієнтацію суспільства і держави на публічне усвідомлення важливих демократичних цінностей. Зокрема, «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки», затверджена Указом Президента України № 68/2016 від 26 лютого 2016 року, вже передбачила широкий спектр зацікавленості держави у еволюції громадянського суспільства⁴. За оцінкою експертів Національного інституту стратегічних досліджень за останні роки відбулися суттєві зрушенні в її реалізації, особливо у питанні законодавчого закріплення можливостей організацій громадянського суспільства співпрацювати з органами державної влади, їхнього залучення до спільніх проектів тощо⁵.

¹ Токар М. Напрями оптимізації державної політики сприяння розвитку громадських організацій в Україні // *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарІУ НАДУ «Магістр», 2019. – Вип. 2 (65). – С. 57–58.

² Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012. Законодавство України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012>.

³ Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

⁴ Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки: Указ Президента України № 68 / 2016 від 26. 02. 2016 р. – URL: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>

⁵ Токар М. Напрями оптимізації державної політики сприяння розвитку громадських організацій в Україні // *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. – Харків: Вид-во ХарІУ НАДУ «Магістр», 2019. – Вип. 2 (65). – С. 54–61.

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ
Збірник наукових праць. Випуск 8

Ключовою позицією успішної реалізації подібних стратегій є усвідомлення того, що демократичний шлях розвитку держави залежний від формування далекоглядних планів публічних відносин сервісно орієнтованих держави і громадянського суспільства виключно на партнерських засадах. Щоправда, залишається відчутним регіональний дисбаланс у реалізації подібних загальнонаціональних програм. Разом із тим, повністю погоджуємося із висновком дослідників, що даним документом «визнано посилення впливу громадянського суспільства в державі і зафіковано його сприйняття як партнера у діалозі з владою, зокрема й в контексті удосконалення взаємодії з інституціями публічного управління»⁶. Така позиція цілковито вписується у наше розуміння ефективного сприяння розвитку неурядових організацій в Україні й актуалізує вироблення цілеспрямованої відповідної державної політики в напрямку стимулювання їхньої діяльності та співпраці з громадами, в тому числі з представниками національних меншин, які в них компактно проживають. А визнання останніх рівноправними учасниками публічно-управлінських відносин тільки укріпить фактор єдності в реалізації таких планів.

У якій же ж практичній ситуації може проявити себе новітня роль неурядової організації? Зосередимо увагу на прикладі її взаємодії з новою формою громадської самоорганізації – територіальної громади у контексті її модернізованої взаємодії з державою. Беручи до уваги те, що формування простору новосуб'єктних відносин є лише однією із складових загальнодержавної реформи децентралізації влади в Україні, вона є практичним викликом усій демократичній системі держави у змісті спроможності на суспільний консенсус і реалізації перспектив розвитку всеохоплюючої публічної політики, а також еволюції публічного управління тощо. Говорити про успіхи цього процесу ще зарано, оскільки очевидними є складності його практичної реалізації на місцях. Але ймовірність позитивних змін є очевидною в розрізі розуміння процесу творення територіальних громад як формату перерозподілу

⁶ Павлюк Н. Удосконалення організаційно-правового механізму взаємодії інституцій публічного управління та організацій громадянського суспільства // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 1 (50). – Ч. 1. – С. 99.

публічно-управлінських повноважень і як одного із напрямів співпраці громадянського суспільства та сервісно орієнтованої держави. Відтак, усвідомлюючи реальність сучасних змін, повністю погоджуємося з думкою сучасних учених, що «феноменальність територіальної громади полягає в тому, що носій самоврядних функцій є не тільки об'єктом управлінських рішень, а й самостійно їх приймає і здійснює, тобто одночасно виступає об'єктом і суб'єктом управління»⁷.

Перш за все зауважимо, що в цій ситуації потрібна віра громадян у власні сили та можливості. Відчуття потребності у громадянському суспільстві є важливою ознакою демократії. У центрі уваги реформи постає людина, її погляди на життя, її публічні інтереси. Водночас можливість співчасті громадян у реалізації державних функцій – це серйозний крок у розвитку публічного управління. На жаль, більшість громадян сьогодні не готові до активного індивідуального прояву своєї громадянської позиції, але схильні її проголосити колективно, особливо для вирішення публічних питань їхньої життєдіяльності. Тому національним меншинам слід активно заявляти про свою участь у самоуправлінні. А неурядовим організаціям національних меншин необхідно працювати над зростанням дієвого авторитету об'єднань громадян як публічного інструменту, що репрезентує публічні інтереси громадянського загалу в суспільно-державному просторі. Співпраця з громадами, в умовах патронату сервісно орієнтованої держави, вважаємо, є перспективною можливістю для реальної презентації неурядовими організаціями свого суспільно-корисного потенціалу. Відрадно, що подібна практика вже успішно існує в окремих регіонах України і має добрі перспективи для поширення по всій країні⁸.

Враховуючи вищепередне, зробимо спробу обґрунтувати можливості стратегічної співпраці суспільно-корисної неурядових організацій, у тому числі – національної меншини, з територіальною громадою.

⁷ Павлов О. Сільська територіальна громада як складник політичної системи суспільства // *Політичний менеджмент*. – 2007. – №3. – С. 63 – 64.

⁸ Не субвенціями єдиними: як мешканці нових громад змінюють свої міста та села // *Запорізька правда. ZP_Правда*. – URL: <http://zp-pravda.info/2018/09/19/ne-subventsiiamy-iedynymy-iak-meshkantsi-novykh-hromad-zminiuut-svoi-mista-ta-se/>

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ
Збірник наукових праць. Випуск 8

дою. Пропонуємо розглянути її з таких позицій, як: *мотиваційна (1), кадрова (2), функціональна (3) та інноваційна (4)*.

1. *Мотиваційна* складова закладена у відновленні довіри громадян до владних інституцій і запобіганні процесам нехтування органами місцевої влади актуальних питань життедіяльності громадян. У даному випадку свою діяльність неурядова організація спрямовує на їхнє заохочення до вияву активної громадянської позиції, стимулювання самоорганізації та культури публічної участі в житті громади. Розробка консенсусного стратегічного планування та узгодження стратегії розвитку громади через постійний моніторинг конкретних запитів і актуальних проблем громади – це потенційна можливість неурядової організації поєднати інтереси всіх зацікавлених сторін. Зауважимо, що важлива увага до всіх нюансів, від яких залежить розвиток громади, а тому підходи до вирішення завдань повинні бути свого роду унікальними. Звісно, що є проблеми досвіду й відповідної нормативно-правової бази, що регулювала б публічно-управлінські відносини між неурядовими організаціями та громадами⁹. З іншого боку, це б розвантажило органи державної влади, оптимізувало б її публічну взаємодію з громадою, підвищило ефективність роботи та імідж сторін, спонукало б до конструктивного діалогу між ними.

2. *Кадровий* потенціал криється у тому, що неурядова організація як незалежна інституція громадянського суспільства має можливість залучити різногалузевих фахівців та експертів до оцінки реальних перспектив життедіяльності територіальної громади, а після цього – до визначення її об'єктивного місця в територіальному середовищі та й у регіональному житті загалом. Мова йде не тільки про комплекс моніторingo-прогностичних послуг із вивчення стану і спроможності громади, а й про іншу практичну процедуру. Неурядова організація може забезпечити й, до прикладу, правову допомогу в процесі становлення громади та здійснювати інформаційно-просвітницький супровід її життедіяльності, прагматично залучати на користь розвитку громади свій людський, інтелектуальний резерв. Відповідно, використання

⁹ Тягло К. Надання соціальних послуг: співпраця НУО та органів місцевого самоврядування // Ресурсний Центр Гурт. – URL: <https://gurt.org.ua/news/recent/43120/>

кадрового потенціалу може мати різnobічне виявлення у змісті функціональних можливостей і бажань громади. Для національної меншини, крім іншого, це є ще й важливий елемент самовираження, відчуття потребності в суспільному житті.

3. Останнє конкретно залежить від *функціональної* позиції, яка візуалізує можливості надання громаді різних сервісних послуг, серед яких переважатимуть соціальні, правові, господарсько-економічні, культурно-просвітницькі тощо. Неурядова організація спроможна стати центром громадського діалогу, акумуляції інтересів для перспективного, динамічного й сталого розвитку об'єднаної територіальної громади. Крім того, неурядова організація володіє й іншим необхідним потенціалом, чим вже користаються в громадах із населенням національних меншин (пошук благодійників, волонтерство, організація інформаційно-просвітницьких та дозвільних заходів, допомога окремим соціальним категоріям, співпраця з освітньо-культурними закладами, підприємницькими установами тощо).

4. *Інноваційність* міжсуб'єктної співпраці є прикладом нового бачення перспектив громадянської самоорганізації. Вона динамічно підживлює характер публічно-управлінських відносин модерними ідеями, у тому числі й мобільними соціальними сервісами та розвитком електронної, мережової демократії. Прояви публічної взаємодії неурядових організацій із територіальними громадами знаходять своє відображення у: 1) кардинальній перебудові сутнісного функціонування неурядової організації як інституції громадянського суспільства (від інституційного ребрендингу до законодавчого закріплення за неурядовою організацією нових форм суспільно-корисної дії, запровадження управлінських і технологічних інновацій у діяльності); 2) налагодженню тісних контактів між неурядовою організацією та територіальною громадою (переорієнтація суб'єктів публічної взаємодії на надання сервісних послуг). Загалом, використання управлінсько-інноваційних підходів є механізмом творення абсолютно нових умов міжсуб'єктних публічних відносин у державі. Таким чином, виходячи з такої диспозиції та враховуючи наявний досвід, вважаємо, що саме неурядові організації можуть і повинні взяти на себе публічно-посередницькі функ-

ВЛАДА ТА УПРАВЛІННЯ
Збірник наукових праць. Випуск 8

ції, які активізують повноцінну реалізацію багатьох змін та реформ, у тому числі й децентралізації¹⁰.

Разом із тим, існують і регіональні особливості питання публічної взаємодії, що впливає на залучення громадського сектору до вирішення тематичних проблем. Ці особливості мають як соціальну (заробітчанство, неповні родини тощо), так і політичну природу (війна, внутрішня й зовнішня міграція тощо).

У депресивних регіонах України, або в локаціях із вразливою соціальною інфраструктурою неурядовим організаціям, які здійснюють суспільно-корисну діяльність, доводиться зіштовхуватися з чималою кількістю проблем, які визрівають як наслідок недовіри з боку держави, а подекуди й суспільства. цілком усвідомлюючи той факт, що соціальні та інші проблеми в регіонах є віддзеркаленням загальнонаціонального стану. Наприклад, товариства національних меншин, які передусім стоять на сторожі інтересів конкретної етнонаціональної спільноти, а отже на збереженні певних культурно-побутових традицій, мають значні проблеми із вмотивованим позиціюванням своїх колективних публічних прав на управління й вирішення питань місцевого значення у територіальних громадах, у межах яких вони проживають. Це стосується, насамперед, не слов'янських груп (роми, євреї, ін.), хоча вірогідність таких прецедентів проглядається в буденому житті й інших етнонаціональних спільнот (угорців, румунів, ін.). Зауважимо, що регіональний спектр проблем накладає негативний відбиток на питання інтеграції до українського суспільства багатьох національних меншин. Тому варто приводити в єдність плани й дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування й інституцій громадянського суспільства і випрацьовувати виважену інтеграційну політику, особливо на низинному публічно-управлінському рівні, де вона є найбільш чутлива і вразлива. Також важливо, щоб вироблення перспективних планів розвитку територіальних громад здійснювалося

¹⁰ Токар М. Можливості співпраці громадської організації з об'єднаною територіальною громадою // Публічне управління ХХІ століття: синтез науки та практики: збірник тез XIX Міжнародного наукового конгресу (м. Харків, 19 квітня 2019 р.). – Харків: ХарПІ НАДУ «Магістр», 2019. – С. 177–178.

з урахуванням публічно-управлінських аспектів, а передусім таких, що залежать від активного залучення всіх представників локального середовища до роботи з неурядовими організаціями, особливо в багатонаціональному середовищі. Одночасно це б сприяло налагодженню ефективних партнерських відносин, стимулювало б кожного суб'єкта до рівноправності й справедливості у веденні публічної політики.

Практично необхідним є й те, щоб державна влада йшла в ногу з часом і послідовно уніфіковувала національну законодавчу базу згідно з вимогами світових та європейських партнерів, відповідально стала до реалізації стратегічних планів суспільного розвитку на всіх пріоритетних напрямах. Відповідно й суспільство повинно дзеркально сприймати формат публічного співіснування представників різних національностей, вибудовувати відносини з усіма членами громадянського суспільства з далекоглядною перспективою. Адже на даному етапі розвитку України практично непорушно залишається проблема психологічного злому свідомості громадян у питаннях публічно-управлінського паритету. Останнє багато в чому залежить від мотиваційної діяльності всіх учасників державотворення.

Загалом неурядові організації зацікавлені у публічній взаємодії з усіма суб'єктами публічно-управлінських відносин, а їхнє ставлення до вирішення соціальних проблем територіальних громад пропонуємо розглядати крізь можливість позиціювання себе як суспільно-корисної громадської організації. Саме завдяки затребуваності територіальної громади у системних послугах незалежних від держави інституцій і криється, з авторського погляду, шанс модернізації державотворчого потенціалу полікультурного громадянського суспільства.

Висновки

Отже, в Україні публічна взаємодія держави, територіальних громад і неурядових організацій є однією із актуальних проблем сучасності, що й показує їх пріоритетна суспільно-корисна активність у змісті публічно-управлінських відносин. Вона може здійснюватися завдяки використанню популярних сервісних механізмів, таких як: просвіта і громадянське виховання, управлінська й технологічна інноваційність,

медіаграмотність, креативні індустрії, соціально-сервісна підтримка. Мотиваційна складова діяльності неурядових організацій зосереджена переважно у суспільно-корисній співпраці з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, територіальними громадами, зокрема. Особливого пожвавлення вона потребує в громадах з багатонаціональним складом населення. На нашу думку, соціально сервісна орієнтація неурядових організацій, які представляють інтереси національних меншин, є взаємокорисною для становлення нового формату відносин між державою та громадянським суспільством. А публічна політика, що є інструментом такої синергетичної взаємодії, сприяє вкоріненню демократичних цінностей, поширенню серед громадян культури взаємоповаги, рівності, справедливості й інтегрує національні меншини до українського суспільства.

Marian TOKAR

URGENCY OF PUBLIC INTERACTION OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS OF NATIONAL MINORITIES AND TERRITORIAL COMMUNITIES

The article raises the issue of the possibility of public cooperation of a non-governmental organization of a national minority with local self-government bodies and especially territorial communities. The author points to the significant potential of the studied type of association of citizens in the content of propaganda of the idea and plans for the implementation of service-oriented public policy, which should take into account aspects of integration of various communities into Ukrainian society. An attempt is made to concretize the conditions under which the role of non-governmental organizations of ethno-national communities in public-state relations and in the content of the implemented reform of decentralization of the public administration system significantly increases. Particular attention should be paid to this in places of compact residence of representatives of various ethno-national communities, especially if they are represented in Ukrainian society by relevant non-governmental organizations. At the same time, the revival of the interaction of such institutions with the authorities will promote a more substantive integration of representatives of national minorities into Ukrainian society.

Key words: *non-governmental organization, territorial community, national minority, government, public policy, interaction, civil society, decentralization, public services.*

Мариан ТОКАР

АКТУАЛЬНОСТЬ ПУБЛИЧНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ И ТЕРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье осуществлен анализ актуального вопроса возможности публичного сотрудничества неправительственной организации национального меньшинства с органами местного самоуправления и особенно территориальными общинами. Автор отмечает значительный потенциал исследуемого вида объединения граждан с учетом пропаганды идеи и планов реализации сервисно ориентированной государственной политики, которая особым образом должна учесть аспекты интеграции различных сообществ в украинское общество. Предпринята попытка конкретизировать условия, при которых значительно возрастает роль нег неправительственных организаций этнонациональных сообществ в общественно-государственных отношениях и в содержании реализованной реформы децентрализации системы публичного управления. Особенно следует обратить внимание на это в местах компактного проживания представителей разных национальных меньшинств, тем более если они представлены в украинском обществе соответствующими неправительственными организациями. В то же время, оживление взаимодействия таких институтов с властью будет способствовать более предметной интеграции представителей национальных меньшинств в украинское общество.

Ключевые слова: *неправительственная организация, террито-риальная община, национальное меньшинство, власть, государствен-ная политика, взаимодействие, гражданское общество, децентрали-зация, публичные услуги.*