

### Список використаних джерел

1. Голяков А. П., Прав Ю. Г. Сучасний стан та перспективи регіональної політики в Україні. *Формування механізму регіонального управління в Україні: матеріали наук.-практ. конф., 29.11.2001 р.* Харків: Вид-во ХарПІ УАДУ "Магістр", 2002. С. 22–24.
2. Данн В. Н. Державна політика: вступ до аналізу: підруч. для ВНЗ / пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; наук. ред. М. О. Баймуратов. Одеса: БАХВА, 2005. 504 с.
3. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи. *Управління сучасним містом.* 2001. № 1/3 (1). С. 41–50.
4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. *ВВР України.* 2015. № 13. Ст. 90. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова КМУ від 6 серп. 2014 р. № 385, із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ від 20 груд. 2017 р. № 1089. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3852014%D0%BF>.
6. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку: монографія / за ред. З. С. Варналія. Київ: Знання України, 2005. 498 с.
7. Романюк С. А. Політика регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і нові можливості: регіональні дослідження: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 2001. 112 с.
8. Сільське господарство України 2017: стат. зб. Київ: Держ. служба статистики України, 2018. 245 с.
9. Стеченко Д. Управління регіональним розвитком. Київ: Вища шк., 2000. 223 с.

Надійшла до редколегії 07.11.2018 р.

УДК 352/354: 329.1+061.2 (477)

## КОНЦЕПТУАЛЬНА ДИЛЕМА СУТНІСНОГО РОЗУМІННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ НЕУРЯДОВИХ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

*Токар М. Ю.,*

*к.і.н., доц., докторант кафедри державного управління,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Львів*

Зроблено спробу вирішення концептуальної дилеми сутнісного розуміння державної політики розвитку неурядових громадських організацій. Окреслено її атрибути в сучасній Україні. Запропоновано авторський підхід до змістовного сприйняття взаємозалежності інститутів держави і громадянського суспільства в контексті ведення цілеспрямованої державної політики з метою стимулювання розвитку "третього сектора".

**Ключові слова:** концепт, державна політика, громадянське суспільство, громадські організації.

*Toкар M. Yu.,*

*PhD in Historical Sciences, Associate Professor,  
Doctoral Student of Public Administration Department,  
LRIPA NAPA, Lviv*

## THE CONCEPTUAL DILEMMA OF THE ESSENTIAL UNDERSTANDING OF THE STATE POLICY OF NON-GOVERNMENTAL PUBLIC ORGANIZATIONS DEVELOPMENT

An attempt has been made to solve the conceptual dilemma of the essential understanding of the state policy of non-governmental organizations development. Its attributes in modern Ukraine have been outlined as well. The author's approach to the concept perception of the interdependence of state institutes and civil society while carrying out a purposeful state policy, stimulating the development of the "third sector" has been suggested.

**Key words:** concept, state policy, civil society, non-governmental organizations.

© Токар М. Ю., 2018

**Постановка проблеми.** Задум написання цієї статті виник унаслідок дискусій у науковому, політико-державному і громадянському середовищі з приводу усвідомлення практичного розуміння “державної політики”, спрямованої на розвиток “системи неурядових громадських організацій”. Неодноразово в полеміці поставало питання, а чи не є “державна політика” фактом контролю над “громадськими організаціями”? Або ж чи можна говорити про “регулювання” державною політикою системи неурядових організацій, які є поза політикою і виступають самовираженням громадянського суспільства? Чи можлива взагалі постановка питання про “державну політику розвитку громадських організацій”? Можемо говорити про те, що це концептуальна дилема, що потребує сутнісного пояснення й детального обґрунтування всього спектра взаємин між інститутами держави і громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У світовій та українській літературі досить часто можна зустріти дослідження на тему державної (публічної) політики в різних сферах. Такий інтерес теоретиків і практиків є цілком зрозумілим, особливо в контексті взаємодії сучасних інститутів держави і громадянського суспільства. Попри це переважна більшість авторів віддають перевагу вивченню саме преференцій держави в цьому тандемі. Детально погляди українських дослідників на зміст поняття “державна політика” описали В. Андріяш [1], В. Тертичка [4] та ін. Про категорійну дилему “державна політика – публічна політика” цікавий матеріал опублікували співавтори С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович, котрі визнають, що “аналіз публічної політики ускладнюється наявністю різних наукових шкіл, відповідно, методів наукового дослідження та інтерпретацій змісту” [3, с. 195]. Їм вдалося систематизувати різні підходи до розуміння проблеми, у т. ч. й серед зарубіжних авторів.

Названі дослідники навели нас на інтерес до думки одного скандинавського автора, який займається вивченням політико-економічних процесів у розвинених державах світу. Норвезький політолог Еспен Мое, статтю якого ми взяли для підтвердження дилеми, що існує, критично ставиться до вирішального внеску громадянського суспільства у прогресі публічної політики в деяких розвинених країнах Європи [8]. Зважаючи на те, що фахівець переважно займається дослідженнями на межі політики й економічного розвитку, його погляди на проблеми “масової політики” і “публічної сфери” заслуговують значної уваги. Натомість американці Терренс Гей і Джонатан Дох, як і чимало інших зарубіжних дослідників, вказують на відмінності, що проявляються в державній політиці, корпоративній стратегії та активності неурядових організацій щодо конкретних питань, що стосуються соціальних обов’язків соціумних організацій, визнаючи при цьому координацію дій між інститутами держави і суспільства на шляху до вирішення певних суспільних завдань [7].

**Метою статті** є спроба аналізу концептуальних підходів демократичної процедури взаємин інститутів держави і громадянського суспільства, обґрунтування атрибутів державної політики розвитку неурядових організацій і викладення авторської думки з цього приводу. Завдання – обґрунтування тез, що матимуть прикладну орієнтацію для формування необхідного досвіду взаємодії інститутів держави і суспільства в напрямі позитивних перспектив еволюції громадянського суспільства в Україні та сприятимуть конструктивній дискусії фахівців.

**Виклад основного матеріалу.** Полеміка теоретиків і практиків у науковому та позанауковому середовищах постала зі змістовних формулювань категорійного апарату, що виводить на концептуальний рівень суть понять “державна політика”, “політика розвитку”, “державне регулювання”, “державний вплив”, які при формуванні словосполучення зі словами “неурядові громадські організації” набувають неоднозначного і критичного звучання. Якщо розглядати концепт “державної політики” в двоєдиному напрямі розуміння політики як “сукупності специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства” [4, с. 133–135] і “державної” як синонімічного ряду – “публічної”, “суспільної”, “громадської” [3, с. 193], то маємо перше змістовне розуміння того, що “державна політика” є різноманітним і багатовимірним феноменом людської життєдіяльності, і саме людина, громадянин, громадська спільнота постає в центрі її регуляції. Відповідно, природа державної політики в демократичному суспільстві спрямовує не стільки до контролю чи впливу на суб’єкти взаємин, скільки до сприяння, підтримки, розвитку інститутів. Тобто публічний, суспільний, громадський зміст політики є самовираженням взаємодії держави і суспільства, де в центрі уваги постають інтереси громадян. Відтак, політика держави повинна бути публічною, орієнтуватися на активну участь громадськості в її творенні, динамічності, перебігу, сприяти мотивації громадянської самоорганізації та ініціативності тощо. А це означає, що держава має підтримувати і стимулювати громадський сектор, інститутами якого виступають неурядові громадські організації, розраховувати на взаємодопомогу, тобто діяти за принципом взаємодоповнення, всебічного розвитку. Тому вважаємо, що в державі з демократичною системою управління “державна політика” в різногалузевих напрямках і є за своєю сутністю цілеспрямованою “політикою розвитку”. А отже, термінологічне словосполучення “державна політика розвитку громадських організацій” також має право на життя.

У такому ж демократичному контексті слід розглядати поняття “державне регулювання” (щоправда, в позаекономічному розумінні). Це термінологічне визначення можна часто зустріти поряд із поняттям державного управління, а тому теоретично науковцями воно переважно прив’язане до виключно “державного” простору й ніби унеможливує його використання в напрямі громадянського суспільства, мотивуючи тим, що цю демократичну інстанцію неможливо регулювати. Зрозуміло, що регулювання як таке передбачає вплив на об’єкти управління з метою досягнення певних результатів, цілей, завдань і поле його дії є значно ширшим за саму суть поняття державного управління, про що, зокрема, пишуть дослідники [5, с. 66–67]. На нашу думку, при демократичних суспільно-політичних відносинах концепт “державне регулювання” може сміливо усвідомлюватися як встановлення правових меж функціонування об’єднань громадян, а не втручання чи прямий контроль діяльності неурядових громадських організацій. Хоча термін “регулювання” й охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності, він більше зосереджений на характері впорядкування, що також не варто ототожнювати з механізмами прямого контролю діяльності, скажімо, тих же громадських організацій. Оскільки система їх уже є усталеною, то впливати на їхню життєдіяльність шляхом контролю держави та обмежень у демократичному суспільстві, звісно, неприпустимо, а от регулювати шляхом

вдосконалення нормативно-правової бази, законодавчої адаптації до умов розвитку демократичного громадянського суспільства необхідно.

Як же тоді розуміти характер державної політики розвитку неурядових громадських організацій комплексно, аби уникнути звинувачення у надмірному (якщо такі передумови дійсно є!) впливі на інститути громадянського суспільства? Враховуючи вищенаведені аргументи, ми спробуємо сформулювати комплексний підхід до сутнісного розуміння державної політики розвитку неурядових громадських організацій в Україні за допомогою системи важливих, на наше переконання, атрибутів. Вони вписуються в типове сприйняття громадянського суспільства як автономної одиниці держави.

Отже, головними атрибутами державної політики розвитку неурядових організацій в Україні, на нашу думку, можуть виступати: *публічність, легітимність, всезагальність, цілеспрямованість, автономність, динамічність*. Спробуємо дати названим атрибутам ширше обґрунтування й аргументувати необхідність вмотивованого використання їх на практиці.

*Публічність.* Характерною особливістю ведення державної політики є її публічність у контексті перебігу суспільно-політичних процесів у державі. Цікаво, що публічна (державна) політика достатньо часто розуміється і як звичайна публічна діяльність, що персоніфікується через активність і реалізацію інтересів представників неурядових громадських організацій. Це й пояснюється взаємовпливом інститутів держави і громадянського суспільства в сучасних демократіях, їхніми місцем і роллю у процесі постійної взаємодії, відкритістю, прозорістю, доступністю, відповідальністю, приязністю. Тому варто використовувати максимально широкий спектр можливостей публічної політики в умовах сучасного розвитку України.

У контексті зростання попиту на громадянські ініціативи та співпрацю громадян з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, неурядовими громадськими організаціями одним із важливих компонентів публічності є врегулювання доступу до публічної інформації в діяльності влади та місцевого самоврядування. Особливо актуальним цей фрагмент взаємин держави і суспільства бачиться в змісті політики децентралізації управління, створення системи об'єднаних територіальних громад, затвердження базових цінностей демократії як такої. Ефективне використання новітніх інформаційних технологій також сприяє публічному налагодженню комунікації між різними гілками влади та громадянами. Громадські організації масово використовують соціальні мережі для поширення просвітницько-пропагандистської інформації про розвиток громадянського суспільства, афішують світовий досвід, намагаються здійснювати публічний контроль діяльності представників державної влади і місцевого самоврядування. Ці мережі також є важливим комунікатором у суспільному середовищі, що показали революційні події останніх років в Україні.

*Легітимність.* Державна політика повинна мати чіткі “правила гри”. Її орієнтація на розвиток неурядових громадських організацій, враховуючи мінімальну межу допустимого впливу, має базуватися на взаємному визнанні прав на реалізацію інтересів інститутів держави і громадянського суспільства. Аби уникнути звинувачень у надмірному втручанні державної політики в діяльність неурядових організацій, важливою є усвідомлена співпраця в контексті широкої загальнонаціональної дискусії щодо норм і можливостей функціонування інститутів громадянського суспільства й визнання держа-

вою права на пріоритетність вибору шляху розвитку саме за громадянами. І тільки врахування взаємних інтересів суб'єктів даних комунікацій врешті може лягати в засадничу базу нормативно-правових відносин, що легітимуються законодавчою владою і є підґрунтям політичного режиму, довіри до нього з боку суспільства.

Законодавство, що регулює можливості розвитку неурядових громадських організацій в Україні, характер їхньої взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, співпраці з іншими подібними національними й міжнародними інститутами громадянського суспільства, хоч і встановлює певні межі для функціонування їх, але має відзначитися багатством перспектив розвитку державно-суспільних відносин. У даному контексті важливим є стабільність політичного режиму, легітимність самої влади, спроможність політичної еліти до саморегуляції, готовності до прийняття важливих, подекуди ризикованих, рішень, що йдуть назустріч поетапному розвитку громадянського суспільства.

У роки незалежності України відбувається не надто динамічний, але поступовий процес правового внормування діяльності громадських організацій. Незважаючи на це, зроблено значний крок уперед у питанні регламентації процесу створення, функціонування й авторитету неурядових громадських організацій в Україні (закони України, укази Президента України, розпорядження і постанови Кабінету Міністрів України, національні та регіональні програми стратегічного значення в контексті всебічного розвитку громадянського суспільства в Україні) [2]. На користь державної політики розвитку неурядових організацій в Україні свідчить також прийняття до уваги та ратифікація міжнародних актів і рекомендацій щодо вдосконалення місця й ролі об'єднань громадян на сучасному етапі розвитку держави й коригування цільових (спеціалізованих) законодавчих ініціатив для відповідності до демократичних правових норм європейської спільноти [6].

*Всезагальність.* Цей атрибут державної політики розвитку неурядових громадських організацій, на нашу думку, визначає спільність інтересів національних інститутів держави і суспільства та єдність шляхів і методів поступового розвитку громадянського суспільства, інтегрованого підходу до проблем, пов'язаних із цим процесом. Всезагальність пов'язано передусім із тим, що державна політика розвитку стосується всіх громадян України незалежно від їхніх національного походження чи релігійного віросповідання. У цьому контексті надзвичайно важливим аспектом є врахування прав і свобод представників різних національних меншин та духовно-культурних уподобань та інтеграція їх в українське суспільство, виховання почуття державного патріотизму, громадянськості, єднання цілей їхньої життєдіяльності в напрямі розвитку громадянського суспільства.

Україна, як держава багатонаціональна, повинна враховувати динаміку розвитку й громадських організацій національних меншин, політика яких часто залежить не тільки від соціально-культурних традицій етнонаціональних спільнот, а й від динаміки впливів на них політики "материнського" середовища, тобто представників офіційних кіл їхньої національної Батьківщини. Співпраця з об'єднаннями громадян, що уособлюють національні меншини України, є необхідною умовою сучасних варіантів розбудови правової держави і громадянського суспільства, євроінтеграційних поривань, доведен-

ня для світової громадськості пріоритетності захисту загальнолюдських цінностей, підтримки іміджу України як території миру і толерантності. Такий атрибут державної політики розвитку неурядових громадських організацій, на наше переконання, також повинен унеможливити відцентрові, антидержавні, сепаратистські тенденції в українському регіональному соціумі.

*Цілеспрямованість.* Державна політика розвитку неурядових громадських організацій має бути соціально орієнтованою. Адже головним об'єктом, на який її спрямовано, є люди, громадяни, а середовищем, що заповнюється ними, акумулює все, що пов'язано з їхнім життям, – громадянське суспільство. У цілеспрямованості криється здатність громадян постійно тримати на видноті накреслені стратегічні плани. У цьому випадку державна політика розвитку неурядових громадських організацій цілеспрямовано повинна працювати на забезпечення суспільного інтересу, соціального спектра життєдіяльності громадян. Подолання будь-яких перешкод на шляху досягнення цієї мети багато в чому залежить від її постійної актуалізації у процесі дії. Тому громадяни мають бути зацікавлені в залученні до реалізації власної мрії, мають прагнути ідеалу.

Цілеспрямованість як атрибут державної політики виступає механізмом наполегливості та проявом волі держави і суспільства у виконанні своєї програми перспективного розвитку громадянського суспільства, у якій поєднуються завдання, інтереси й ресурси всіх суб'єктів відносин на осі “державна – суспільство”. А отже, державна політика розвитку неурядових громадських організацій має бути змістовно наповнена наполегливістю, принциповістю й рішучістю для досягнення своїх цілей.

*Автономність.* Простір громадянського суспільства є за своєю природою автономним і не підпорядковується підконтрольному стилю управління, а тим більше втручанню держави. Державна ж політика розвитку неурядових організацій передбачає залучення до розроблення відповідних стратегій, цільових програм, інших актів самих носіїв громадянського суспільства, тобто громадян, або ж неурядових громадських організацій, які можуть їх репрезентувати. Вони загалом можуть виступати й групами впливу, лобістськими суб'єктами, які впливають на прийняття владою важливих суспільно значущих рішень, захищають інтереси громадян, надають соціальні та інші послуги тощо. Цей атрибут ми б охарактеризували своєрідним девізом: “Незалежність дій при єдності цілей!” Одночасно це є стан самоорганізації, самоуправління та саморегуляції, здатність самостійно виконувати суспільно значущі завдання, підтримувати й визнавати пріоритетність ініціатив громадян, розв'язувати численні завдання і проблеми, відповідати за перебіг подолання перешкод перед досягненням мети.

*Динамічність.* Готовність до динамічності, мінливості, адаптації є надзвичайно важливою особливістю державної політики розвитку неурядових громадських організацій. Сучасні глобальні виклики, політичні трансформації, євроінтеграційні процеси, національний і регіональний розвиток змушують державу і громадянське суспільство бути готовими до будь-яких змін і не допустити кардинальних суспільних катаклізмів та, якщо це можливо, без особливих труднощів і втрат переживати суспільно-політичні кризи. Швидка реакція суспільства і держави на популістські подразники глобалізованого світу, зовнішньополітичні загрози й нестабільність внутрішніх політичних

режимів змушує до розроблення відповідальної державної політики розвитку неурядових громадських організацій із найменшим ризиком втрати демократичних здобутків незалежної України.

Отже, на нашу думку, окреслені атрибути державної політики розвитку неурядових громадських організацій в сучасній Україні сприятимуть ефективному функціонуванню громадянського суспільства й активній комунікації між усіма суб'єктами державно-суспільних відносин і нівелюють популістські тенденції скептиків.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Бачимо, що дилема сутнісного розуміння державної політики розвитку неурядових громадських організацій має прикладний і надзвичайно актуальний вимір у сучасних умовах розбудови взаємин держави і громадянського суспільства. В Україні, яка є вразливою державою із нестабільною динамікою політичних режимів, характер комунікації державно-суспільних інститутів повинен базуватися на чітко встановлених “правилах гри”, що закріплюють межі діяльності й впливу, цілеспрямованість і взаємовідповідальність держави та суспільства за перспективи розвитку країни. І полеміка з приводу цього питання повинна бути конструктивною, безперервною. На наше переконання, усвідомлення пропонованих атрибутів державної політики розвитку неурядових громадських організацій, обґрунтування й конкретизація завдань виваженої державної політики матиме прикладну орієнтацію на ефективне вдосконалення досвіду взаємодії всіх інститутів у напрямі успішного розвитку громадянського суспільства в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Андріяш В. І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_9\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6).
2. Про громадські об'єднання : Закон України станом на 22 черв. 2018 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> ; Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
3. Телешун С., Ситник С., Рейтерович І. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. К., 2012. № 4. С. 185–196.
4. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. 750 с.
5. Фінкільштейн О. В. Особливості застосування понять “державне управління” та “державне регулювання” у сфері вищої освіти. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 65–73. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/1/08.pdf>.
6. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі; Документ 994\_209, поточна редакція – Прийняття від 05.07.2002. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_209](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209).
7. Doh J. P., Guay T. R. (2006). Corporate Social Responsibility, Public Policy, and NGO Activism in Europe and the United States: An Institutional-Stakeholder Perspective. *Journal of Management Studies*. Vol. 43, Issue 1. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/action/doSearch?AllField=Corporate+Social+Responsibility%2C+Public+Policy%2C+and+NGO+Activism>.
8. Moe E. (2009). Institutions of Mass Deception: The Arrival of Mass Politics and the Perversion of the Public Sphere. *Journal of Policy Studies / Departmental Bulletin Paper / Kwansai Gakuin University Repository*. Issue 32. pp. 1–14. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Espen\\_Moe/publication/237623176\\_Institutions\\_of\\_Mass\\_Deception\\_The\\_Arrival\\_of\\_Mass\\_Politics\\_and\\_the\\_Perversion\\_of\\_the\\_Public\\_Sphere/links/5509bd250cf20f127f907981.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Espen_Moe/publication/237623176_Institutions_of_Mass_Deception_The_Arrival_of_Mass_Politics_and_the_Perversion_of_the_Public_Sphere/links/5509bd250cf20f127f907981.pdf).

Надійшла до редколегії 16.11.2018 р.