

Токар Маріан Юрійович

кандидат історичних наук, доцент, докторант

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

ORCID: 0000-0001-8426-4481

e-mail: carpatia.doslid@gmail.com

ПРАКТИКА ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано практику ефективної взаємодії представників публічної влади і громадських організацій у суміжних із Україною країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) Польщі, Угорщині, Румунії. Наголошено на тому, що інституції громадянського суспільства мають неабиякі соціально-психологічні переваги й суттєво впливають на розвиток публічно-інституційних відносин у державі. Доведено, що ефективна адаптація держави до вимог громадянського суспільства пришвидшує вдосконалення державної політики сприяння розвитку громадських організацій. Визначено функціональний ланцюг сприяння, за яким проглядається логіка застосування міжнародного досвіду в українських реаліях: державна політика – законодавчі норми – громадянська ініціатива – практика публічної взаємодії. Наголошено на прикладах профільної взаємодії (приклад Румунії), ефективності процедури надання сервісних послуг та її діджиталізації (приклад Польщі) та скоординованої політики сприяння розвитку громадських організацій (приклад Угорщини).

Ключові слова: громадянське суспільство; громадська організація; практика ефективної взаємодії; європейський досвід.

Постановка проблеми. Громадянське суспільство в сучасних умовах розвитку людської цивілізації стає амбіційним регулятором публічних відносин між соціумом та державою. Демократичні цінності, які закладені в програму розвитку багатьох світових держав, стали основою комунікаційних механізмів взаємодії чисельних інституцій публічної влади й громадянського суспільства. При цьому останні мають неабиякі соціально-психологічні переваги й суттєво впливають на розвиток публічно-інституційних відносин у державі. Відтак, держава з повагою до суспільства визначає параметри політико-правового взаємовпливу, державного регулювання, політики розвитку інституцій громадянського суспільства, сприяє їх вмотивованій діяльності, стимулює їхнє соціально-консолідуєчне призначення. У цьому контексті для України досвід європейських держав є безцінним. Особливо важливим є використання успіхів практичної діяльності громадських організацій у суміжних із Україною державах ЄС, які пройшли подібні трансформаційні суспільно-політичні процеси наприкінці

XX ст. й зуміли ефективно реалізувати публічно-управлінські можливості громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання досвіду європейських країн щодо взаємодії публічної влади й громадських організацій вивчаємо шляхом аналізу оригінальних джерел офіційних документів [1 – 4] та наукових досліджень, авторами яких є українські [5 – 8] та іноземні вчені [9, 10]. Перелік використаної літератури нас спонукав до пошуку кращих прикладів міжсуб'єктних публічно-управлінських відносин із метою їх застосування в українських реаліях.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. З огляду на необхідність використання позитивного досвіду провідних демократичних країн світу в напрямку розбудови громадянського суспільства й динаміки розвитку його інституцій, вважаємо за доцільне виокремити головні тенденції розвитку системи громадських організацій у країнах Європейського Союзу, які межують з Україною та мають чимало спільних історико-культурних і громадсько-політичних ознак (Польща, Угорщина, Румунія). На нашу думку, такий підхід сприяв би ефективнішій адаптації держави до вимог громадянського суспільства на сучасному етапі, пришвидшив би вдосконалення державної політики сприяння розвитку його інституцій.

Виклад основного матеріалу. Глобальна перевага демократії на європейському континенті наприкінці XX ст. передусім стала можливою завдяки усвідомленню європейцями інтегральних цінностей людського співіснування, уваги до повсякденної життєдіяльності громадян, незалежно від рідної мови, національності, раси, релігії. Базові принципи гуманізму, свободи і справедливості стали основою для громадянського суспільства, що слугує прикладом сучасного розвитку провідних країн світу. Європейський Союз виник саме як інтегральний демократичний інститут, де відстоювання прав і свобод людини є пріоритетом як континентального громадянського суспільства, так і окремо кожної з держав, до нього належать. Проміжною ланкою, яка забезпечує цю важливу місію й є інструментом публічної взаємодії держави і суспільства, можна вважати систему громадських організацій. Вважається, що здійснення аналізу тенденцій розвитку їхньої системи у названих сусідніх із Україною державах ЄС можна прискорити завдяки використанню набору важливих для оцінювання рівня розвитку громадських організацій критеріїв, які систематизовано дадуть нам необхідний результативний показник. Серед них ми б наголосили на таких, як *державна політика, законодавчі норми, громадянська ініціативність та практика публічної взаємодії* всіх суб'єктів державотворення. Обґрунтовуємо використання вивченого досвіду для аналізу саме цих критеріїв тим, що вони дають можливість скласти цілісну картину спільних та відмінних ознак у динаміці розвитку системи громадських організацій у багаторівневому конструкті на глобальному (порівняння в межах ЄС), національному (суто державно-територіальний сегмент) і регіональному (локальне територіальне поширення)

рівнях й оцінити ефективність їх публічного адміністрування та інституціональної взаємодії з органами державної влади. Отже, можна погодитися з думкою С. Гололобова, який цілком влучно описує сутність європейської демократичної спільноти: “суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних, культурних і моральних рис, яке спільно з державою утворює розвинуті правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради спільного блага” [11]. Зазначимо, що на глобальному рівні цільові (спеціальні) закони ЄС щодо функціонування громадських організацій спершу не передбачались. Тільки на зламі ХХ – ХХІ ст., вважаємо, внаслідок виняткової ролі громадських (“неурядових”, як прийнято називати в них) організацій у процесі формування і розвитку громадянського суспільства та їхньої активізації в авангарді “третього сектору” переважно в Центральній Європі та країнах із євроінтеграційним курсом, нормотворчі документи ЄС почали конкретизувати увагу на діяльності громадських організацій, а європейські інтегратори тиражували думку про їхню винятково перспективну роль у житті євроспільноти [12].

Динаміка правового нормотворення вказує, що місце і роль громадських організацій у суспільних процесах дедалі конкретизувалася. У змісті цих документів пріоритет у посередницькій комунікації між політичними і суспільними інституціями надано міжнародним громадським організаціям, що не дивно, оскільки вони є трансляторами європейської демократичної політики в наддержавному просторі. Здебільшого міжнародні громадські організації виконують роль медіатора у взаємодії офіційних інституцій ЄС із національними державними і суспільними структурами. Окрім того, як вказує дослідниця Ю. Окуньовська, “творення європейської політики за участю громадських організацій дозволяє виробити спільну політику у формуванні європейської громадської думки” [13]. Вона ж висловила, що “вперше європейський “третій сектор” в офіційних документах Європейського Союзу з’явився у 90-х рр. ХХ ст. у “Зеленій книзі суспільної політики”, датованій 1993 р., а згодом у “Білій книзі суспільної політики” – 1994 р. Першочергова суть громадських організацій за даними книгами полягала у суспільній діяльності та взаємодії між різними державами та ЄС” [14]. Справді, значення цього документа в контексті процесу глобальної децентралізації регіону важко переоцінити. Можемо припустити, що згадані перші нормотворчі акти та дати формування Європейського Союзу не випадково збіглися в часі й пов’язані між собою, а в їхньому змісті творцями свідомо віддана провідна роль у своїй перспективі інституціям “третього сектора”. Як результат, маємо введений у дію документ, що за своєю суттю, без перебільшення, сформував ключові правила – “Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі” (2002 р.). Це один із найважливіших актів ЄС, який ми б назвали “глобальною паспортизацією” громадських (неурядових) організацій. Він накреслив ключові статусні стандарти громадських організацій країн ЄС, зокрема й такі, що розкривають

основоположні засади в суспільній підтримці, прозорості й підзвітності, нагляду й відповідальності, публічних відносинах інституції з державною владою [15].

Для України доцільно було б у цьому напрямку скористатися досвідом хоча б таких сусідніх держав центрально-східноєвропейського регіону, як Польща, Угорщина і Румунія, які на зламі 80-х – 90-х рр. ХХ ст. майже одночасно здійснили успішний перехід до демократії та продовжують покращувати рівень розвитку держави та соціумного життя. Таким чином, тенденції розвитку громадських організацій у пропонованих країнах, що можуть слугувати добрим прикладом для України, визначаємо у такому функціональному ланцюгу сприяння: *державна політика – законодавчі норми – громадянська ініціатива – практика публічної взаємодії*.

Перший із названих критеріїв – *державна політика* – надзвичайно важливий для усвідомлення норм і правил загальнодержавного життя в межах правлячого політичного режиму. У демократичних країнах політика сприяння розвитку і діяльності громадських організацій здебільшого стабільна, суб'єкти публічно-управлінських відносин чітко визначені, так само як і їхні повноваження. У цьому контексті важливим є взаємне розуміння важливості співпраці державотворчих сил із метою задоволення публічних інтересів та запитів усіх членів суспільства. Таким чином, держава адекватно реагує на необхідність суспільно-корисних дій, визнає соціально-консолідує роль усіх здорових інституцій позадержавного сектору та сприяє (зокрема фінансово) досягненню ними відповідних результатів. Так, наприклад, Польща є однією із найрозвинутіших країн центрально-східної зони Європейського Союзу серед тих, які успішно подолали негативні наслідки комуно-радянської системи й ефективно реалізують реформи в різних суспільних сферах. Взнявши прискорений курс на демократизацію системи публічного управління, політична влада здійснила кардинальні трансформації в напрямку децентралізації, регіоналізації та розвитку громадянського суспільства. Завдяки цьому, вважаємо, Польща стала лідером Центральної Європи в прогресі взаємовідносин інституцій держави і суспільства. На нашу думку, державна політика стосовно громадських організацій у Польщі відзначається відносною стабільністю. Держава стимулює грантову, донорську й волонтерську складову функціонування громадських організацій. Зокрема, позбавляються надмірного фіскально-податкового тиску інституції, які спрямовані на культурні, освітні, туристичні й соціальні проекти. Політична влада дозволяє на регіональному рівні здійснювати локальне фінансування програм, які розраховані на покращення розвитку місцевої життєдіяльності. Тому, місцеві уряди особливо зацікавлені у послугах громадських організацій і намагаються замовляти допоміжні послуги в неурядових інституцій. Цінним досвідом для України, вважаємо, є і можливість для громадських організацій надання соціально-сервісних послуг, за які офіційно передбачено плату на відповідних контрактно-договірних умовах [16].

Щодо фінансування неурядових організацій у Румунії, то механізм матеріального підживлення громадських об'єднань здійснюється у межах чинного національного законодавства й має можливості покривати поточні

витрати здебільшого з грантових програм і фондів. Державна ж підтримка може стосуватися тих неурядових організацій, які, внаслідок публічного конкурсу, співпрацюють із публічною владою на контрактній основі з метою виконання спільних програм розвитку або ж здійснюють допоміжні соціальні замовлення. Такі субсидії виділяються на покриття витрат, що пов'язані з наданням здебільшого соціальних послуг окремим видам громадян, які є у відповідних програмах цільовими групами. Зокрема, поширена практика Міністерства у справах молоді та спорту в Румунії, яке має право виділяти кошти громадським організаціям, які стимулюють молодіжний і спортивний напрями. Загалом, у Румунії практикується цільова співпраця міністерських відомств із громадськими організаціями, а державне фінансування таких програм становить приблизно 45% ресурсів “третього сектора” [17].

У країні досить активно використовується практика участі громадських організацій у мегакорпоративних грантах, які мають на меті виконання комплексних завдань спільно з іноземними партнерами, зокрема й українськими. До таких міжнародних програм залучаються й різнорівневі владні інституції (від міністерств до регіональних державних структур, університетів, закладів культури тощо), представництва органів місцевого самоврядування (повітові установи, мерії, громади) та інші організації. Фактично гарантами надання проектних субсидій у формі грантів є саме центральні органи державної влади. Тому, вважаємо, що в Румунії взаємодія органів державної влади та інституцій громадянського суспільства перебуває на високому рівні й регулюється відповідними законодавчими та публічно-управлінськими правилами. Цей досвід аж ніяк не можна ігнорувати українським суб'єктам публічно-управлінських відносин і деякі аспекти вартує використати на практиці в українських реаліях.

В іншій сусідній з Україною державі – Угорщині, наприклад, функціонує Національний громадянський фонд, що опікується розвитком громадянського суспільства й спрямований на надання громадським організаціям інституційної та матеріальної підтримки. Його склад формується з представників публічної влади й громадських організацій. Існує цільове спрямування в загальній сумі 1% податкових внесків платників податку, призначених для громадських організацій [18]. Запроваджена схема, що дає змогу платникам податку передавати частку відповідній громадській організації, є доволі прийнятною практикою. Подібна політика на сьогодні існує і в Польщі. Позитивним є те, що така практика допомагає налагодити публічні зв'язки між громадськими організаціями та безпосередньо громадянами, адже останні не мають намір “кидати гроші на вітер”, а отже, звертають увагу на публічне позиціонування інституції в суспільно-державних відносинах. Це частково впливає і на рейтинг громадських організацій.

Загалом, державна політика щодо громадських організацій в акцентованих нами країнах здебільшого є виваженою й стабільною. Бувають, щоправда, ситуації, які викликають занепокоєння у правозахисників, але не несуть

непрогнозованих загроз. Згадаємо, наприклад, проблему, яка виникла в напрямку захисту демократичних цінностей і прав громадян Польщі. Вона стосувалася публічного обговорення проєктів законодавчих актів, спрямованих на впровадження спеціального нагляду за громадськими інституціями, разом із контролем з боку спецслужб, і обмеження їх доступу до іноземного фінансування [19]. Унаслідок цього громадські організації Польщі заявили про безпрецедентний тиск “внаслідок своїх заперечень проти урядового плану судової реформи та через свою участь у мирних громадських протестах у другій половині липня 2017 року” [20]. Однак потрібно наголосити, що це є поодинокі випадки, спровоковані здебільшого правими політичними силами, які тяжіють до жорсткіших методів взаємодії між інституціями держави і суспільства.

Цікаво, що українська дослідниця Г. Калінічева станом на 2013 р. резюмувала, що “досвід Угорщини та Польщі демонструє два різні підходи до розв’язання країнами-членами ЄС проблеми задоволення потреб у разі обмеженості урядових ресурсів. Якщо в Угорщині домінують ліберальні умови функціонування широкого кола ОГС, то в Польщі головна увага приділяється жорстким стандартам дотримання законодавчих норм” [21]. Проте в останні п’ять років в Угорщині уряд В. Орбана крок за кроком звужував повноваження громадянського суспільства, що вплинуло на систему місцевого самоуправління. Це сприяло тому, що в Угорщині фактично почав встановлюватися “м’який” авторитарний режим [22].

Україні потрібно взяти на озброєння тип публічної взаємодії інституцій держави і суспільства у частині фінансового сприяння за надання соціально-сервісних послуг та їх діджиталізацію, що значною мірою перезавантажить зміст публічно-управлінських відносин. Переконані в тому, що цей фрагмент співпраці публічної влади й громадських організацій на сьогодні особливо є на часі й механізми сприяння останнім з боку держави можуть мати реальні взаємовигідні результати. При цьому вважаємо, що державна політика у цьому питанні має бути регуляторною та наскрізно прозорою, а публічний тип взаємодії держави і громадянського суспільства – гарантією синергетичної суспільно-корисної дії всіх інституцій з метою забезпечення достойного життя громадян у країні.

Другим важливим критерієм розвитку громадських організацій у пропонувані країнах, за нашим функціональним ланцюгом сприяння, що може слугувати добрим прикладом для України, є *законодавчі норми*. Уже в процесі перших кроків демократизації в Польщі на найвищому рівні особливу увагу завернули на розвиток громадянського суспільства і таких його інституцій, як громадські організації. Їм було присвячено спеціальний закон (“Про громадські організації” від 01.01.1990 р.), згідно з яким вони отримали відповідні умови, зміст і організаційну варіативність діяльності за звичною демократичною процедурою рівних прав та можливостей. Регулювалися й фінансові

спроможності організацій. Наступні нормотворчі акти продовжили логіку актуалізації громадянського сектору в житті поляків. Так, у Законах “Про фонди”, “Про лобістську діяльність”, “Про суспільно-корисну діяльність та волонтерство” відображено гарантовані громадянам права і свободи, зокрема в контексті громадянської активності й можливостей об’єднання в громадські колективні інституції. Саме у змісті останнього закону відчутною була основна суть діяльності громадських організацій Польщі – “дух волонтерства” [23].

В Угорщині особливо активізувалися публічні дискусії стосовно розвитку системи громадських організацій впродовж 1994 – 1996 рр. До цього в країні діяв Закон “Про об’єднання”, прийнятий у 1989 р. Завдяки сприянню тогочасної влади вдалося прийняти Закон “Про суспільно корисну діяльність”, яким регламентувався спеціальний податковий збір із громадян на користь громадських організацій (1%) та розпочалось формування фондів сприяння їхній діяльності. Практично було дано старт цільовій співпраці різноманітних державних відомств із інституціями громадянського суспільства на контрактно-договірній основі. Завершенням цієї політики стало затвердження комплексної державної програми у формі Урядової стратегії Угорщини щодо громадянського суспільства, яка була розрахована на 2002 – 2006 рр. [24]. У її зміст було закладено необхідність нормативно-правової фіксації принципів міжкуб’єктної співпраці та бюджетного сприяння розвитку громадських організацій. Таким чином, очевидними позитивними моментами у напрямку підтримки діяльності інституцій громадянського суспільства в Угорщині були створення Національного громадянського фонду й Будапештського сервісного центру, які стали першими установами-координаторами з конкретною місією сприяння функціонуванню громадських організацій, а також прийняття Закону “Про волонтерство для суспільно корисної діяльності”. Упродовж 2006 – 2007 рр. нормативне поле функціонування громадських організацій поповнили документи “Принципи розвитку відносин між урядом та громадянським суспільством” та “Про певні заходи задля розвитку відносин між урядом та громадянським суспільством”. Останній документ, на думку дослідниці Г. Калінічевої, “можна вважати інструментом регулювання та реалізації Другої стратегії для громадянського суспільства” [25]. Відтак, як видно, в Угорщині поступово й достатньо динамічно на межі століть здійснювалося унормування важелів публічної взаємодії інституцій держави і громадянського суспільства у змісті ведення конструктивної політики в напрямку очевидного сприяння останнім.

У Румунії ж інституціоналізація органів публічної влади й громадянського суспільства відбувалась паралельними курсами на основі публічності й взаємної довіри. Визнаючи важливу роль громадян у трансформаційних процесах, державна влада прихильно відгукнулася на формування системи неурядових організацій у останньому десятилітті ХХ ст., діяльність яких отримала відповідну легітимізацію в межах нормативно-правового регулювання. Офіційно такі

відносини регулюються низкою законодавчих актів, серед яких є так звані спеціальні, або ж цільові документи. Зокрема, пряму дію мають Закони “Про соціальний діалог”, “Про прозорість ухвалення рішень у державному управлінні” та Закон “Про вільний доступ до інформації, що становить інтерес для громадськості”, зміст яких максимально наближений до європейських демократичних стандартів і має відповідальну для держави і суспільства концепцію [26]. З огляду на те, що Румунія є членом Європейського Союзу, за демократичними традиціями її нормативно-правова база була змушена змістовно наблизитися до вимог континентальної структури. Тому закони формувалися й схвалювалися відповідними владними інституціями згідно з принциповими вимогами ЄС. Ключовою ж метою змістовного наповнення законів та їх практичної реалізації було зростання ролі громадянського суспільства у здійсненні державної політики. Важливою складовою політики спільних дій інституцій держави і громадянського суспільства, з метою динамічного розвитку демократії в Румунії, на чому наголошується в змісті названих та інших законодавчих документів, є надання консультативних, соціальних та інших послуг, підтримка законодавчих ініціатив удосконалення правового поля, сприяння розвитку неурядових громадських організацій, збереження і примноження засадничих параметрів громадянського суспільства загалом та його взаємодії з державою зокрема. У 2011 р. на урядовому рівні було створено загальнонаціональну координаційну структуру – Тристороння національна рада соціального діалогу [27]. Функціональною метою її діяльності й було визначено актуальне коло питань у сфері розвитку громадських організацій, серед яких ключовими стали такі: обговорення поточних проблем розвитку, розробка й впровадження проектних програм, пошук і тісна співпраця з партнерами, сприяння та координація їх роботи, формування бази даних про ініціативи та пропозиції всіх сторін-учасників, зокрема громадянського суспільства, серед них і законодавчі. Створення на найвищому державному рівні подібної загальнодержавної структури, до складу якої належать представники уряду, Національного банку Румунії, лідери громадянських організацій та профспілкових конфедерацій, свідчить про неабияку зацікавленість усіх суб’єктів суспільно-політичного життя Румунії в її демократичному розвитку. Таку схему, вважаємо, можна запровадити і в Україні.

Якщо ж порівнювати законодавче регулювання розвитку відносин і динаміку нормотворчої активності представників публічної влади й громадянського суспільства в названих державах, що виражається у реалізації законодавчих ініціатив і впровадженні їх положень у життя, то доцільно зазначити, що в сусідніх з Україною країнах ЄС умови для стабільного та соціально відповідального громадянського суспільства були створені краще й вчасно отримали хороший стимул із боку демократичних інституцій Європейського Союзу, рекомендації яких були надзвичайно повчальними і прагматичними.

Третій і четвертий критерії функціонального ланцюга сприяння й визначення соціально-консолідуючої ролі громадських організацій, що можна використати з міжнародного досвіду, є основою синергії пріоритетних аспектів *громадянської ініціативи та практики публічної взаємодії*. Так, у 1996 р. відбулась помітна подія у змісті взаємодії “третього сектору” Польщі та ЄС – було створено першу “Платформу європейських суспільних неурядових організацій”, мета якої полягала в активізації їхньої міжнародної діяльності, до якої належало об’єднання локальних організацій, які працювали на користь суспільства. Активно до роботи долучилися й інші міжнародні організації, які перебрали на себе роль суспільнокорисних та вважалися провідними у Європейському Союзі (наприклад, Amnesty International, Caritas, Greenpeace, Charities Aid Foundation) [28]. Вони заклали базис під прагматичну складову публічної взаємодії публічної влади й громадських організацій, яка на сьогодні вже має добрі традиції й успішно сприяє розвитку польського суспільства [29]. В Угорщині згадувана вище резолюція “Про певні заходи задля розвитку відносин між урядом та громадянським суспільством” дала можливість на практиці застосувати принцип децентралізації, що неабияк поживило взаємодію державних інституцій із громадськими організаціями на всіх територіальних рівнях та сприяло укладанню стратегічних планів співпраці з метою надання громадянам затребуваних послуг. Одночасно, цінним для України є угорський досвід у контексті реалізації можливостей організацій через наявність відповідних ресурсів [30].

Висновки і перспективи подальших розвідок. Отже, впевнено можемо сказати, що для ефективної взаємодії державних органів із інституціями громадянського суспільства потрібний принцип взаємної довіри та соціальної відповідальності. Як результат – відчутний синергетичний ефект співпраці інституцій держави і суспільства на договірних умовах. Напрацювання у сфері співробітництва між урядовими інституціями та громадськими організаціями повинні мати сталі форми. А їхніми предметними проявами може слугувати досвід профільної взаємодії, коли міністерські відомства напряму співпрацюють з відповідними організаціями (приклад Румунії), ефективність процедури надання сервісних послуг і її діджиталізації (приклад Польщі) та скоординованої політики сприяння розвитку громадських організацій і, зокрема, етнонаціональних спільнот (приклад Угорщини). Такий формат публічно-управлінських відносин доцільно запроваджувати і в Україні, для якої особливо цінним прикладом слугує саме ділова активність суб’єктів публічно-управлінських відносин, яка характеризується, насамперед, прозорістю рішень, взаємністю публічних дій та соціальною відповідальністю сторін.

Список використаної літератури

1. Європейська конвенція про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій від 24.04.1986 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_683 (дата звернення: 20.04.2020).

2. Європейська конвенція про захист прав людини й основних свобод від 16.12.1966 р. URL : <http://portal.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.04.2020).
3. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі прийнято учасниками багатосторонньої зустрічі, організованої Радою Європи. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209 (дата звернення: 20.04.2020).
4. Legea dialogului social. Lege № 62/2011. URL : http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_dialogului_social_62_2011.php?fbclid=IwAR3-Ztwj_GjFYFFelV14KUVsphoGfTupnxqswAUyrUAVn1j42cO3GD9tqfM (date of using: 21.04.2020).
5. Гололобов С. М. Правові засади діяльності громадських організацій у ЄС: національно-культурний аспект // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 2 (18). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_3 (дата звернення: 21.04.2020).
6. Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ // Віче. 2013. № 20. С. 7—11.
7. Неприцька Т. І., Неприцький О. А., Києнко-Романюк Є. С. Рецентралізація в Угорщині: наслідок становлення авторитарного режиму чи економічно обґрунтований крок? // Політичне життя. 2018. Вип. 3. С. 42—46.
8. Окуньовська Ю. В. “Третій сектор” Польщі в офіційних документах ЄС // Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”. 2017. № 2 (33). С. 226—233.
9. Bocz J. The Structural Changes of the Non-profit Sector in Hungary: The Hungarian Non-profit Sector from the early 90’s to the mid of 2000. Budatest, 2009. 41 p.
10. Sasinowski H. Społeczeństwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji // *Ekonomia i Zarządzanie*. 2012. T. 4. № 1. S. 30—46.
11. Гололобов С. М. Правові засади діяльності громадських організацій...
12. Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадянського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування. URL : http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf (дата звернення: 20.04.2020).
13. Окуньовська Ю. В. “Третій сектор” Польщі... С. 227.
14. Там само. С. 227.
15. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій...
16. Fakty o NGO. URL : <https://www.ngo.pl> (date of using: 21.04.2020).
17. Departamentul Relațiilor cu Autoritățile Publice și Societatea Civilă. URL : https://www.presidency.ro/ro/administratia-prezidentiale/departamente/departamentul-relatii-cu-autoritatile-publice-si-societatea-civila?fbclid=IwAR3-Ztwj_GjFYFFelV14KUVsphoGfTupnxqswAUyrUAVn1j42cO3GD9tqfM (date of using: 21.04.2020).
18. Державне фінансування громадських організацій: зарубіжний досвід та рекомендації щодо впровадження в Україні : аналіт. зап. / Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <http://old2.niss.gov.ua/articles/811> (дата звернення: 20.04.2020).
19. Громадські організації Польщі заявляють про тиск з боку влади. URL : https://zmina.info/news/gromadski_organizaciji_polshhi_zajavljajut_pro_tisk_z_boku_vladi-2 (дата звернення: 20.04.2020).
20. Там само.
21. Калінічева Г. Державна політика... С. 11.

22. Неприцька Т. І., Неприцький О. А., Києнко-Романюк Є. С. Рецентралізація в Угорщині... С. 44, 45.
23. Sasinowski H. Społeczeństwo obywatelskie... S. 36, 37.
24. Стратегия венгерского правительства по вопросам развития гражданского общества от 22 октября 2002 г. // Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт : сб. стат. и док. Минск : ФУАИформ, 2009. С. 114—119.
25. Калінічева Г. Державна політика... С. 9.
26. Legea dialogului social. Lege № 62/2011...
27. Consiliul National Tripartit pentru Dialog Social. URL : <http://dialogsocial.gov.ro/consiliul-national-tripartit-pentru-dialog-social/?fbclid=IwAR3nM8kheHoGiWV139nWujftgozpoXk-VmlZwV5II6rwYfv5-tZQVM20ej0> (date of using: 21.04.2020).
28. Sasinowski H. Społeczeństwo obywatelskie... S. 37.
29. Факты о NGO...
30. Bocz J. The Structural Changes of the Non-profit Sector... pp. 20, 21.

Статтю подано: 28.05.2020

Статтю схвалено: 25.06.2020

Tokar Marian Yuriovych

Docent, Candidate of Historical Sciences, 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

ORCID: 0000-0001-8426-4481

e-mail: carpatia.doslid@gmail.com

**PRACTICE OF EFFECTIVE INTERACTION
OF PUBLIC AUTHORITIES AND NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS:
EUROPEAN EXPERIENCE FOR UKRAINE**

Problem setting. Civil society in the modern conditions of human civilization is becoming an ambitious regulator of public relations between society and the state. Democratic values, which are embedded in the development program of many world powers, have formed the basis of communication mechanisms for the interaction of numerous institutions of public power and civil society. At the same time, the latter have considerable socio-psychological advantages and significantly affect the development of public-institutional relations in the state. Therefore, the state with respect for society determines the parameters of political and legal interaction, state regulation, policy of development of civil society institutions, promotes their motivated activities, stimulates their social and consolidating purpose. In this context, the experience of European countries is invaluable for Ukraine. It is especially important to use the successes of practical activities of public organizations in the EU countries adjacent to Ukraine, which underwent similar transformational socio-political processes in the late twentieth century and managed to effectively implement the public management capabilities of civil society.

Recent research and publications analysis. We study the experience of European countries in the interaction of public authorities and public organizations by analyzing the original sources of official documents and research authored by Ukrainian and foreign

scholars. The list of used literature prompted us to look for the best examples of intersubjective public-administrative relations in order to apply them in Ukrainian realities.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Based on the need to use the positive experience of the world's leading democracies in building civil society and the dynamics of its institutions, we consider it appropriate to identify the main trends in the system of public organizations in the European Union bordering Ukraine and have many common historical, cultural and social political characteristics (Poland, Hungary, Romania). In our opinion, such an approach would promote more effective adaptation of the state to the requirements of civil society at the present stage, would accelerate the improvement of state policy to promote the development of its institutions.

Paper main body. The global dominance of democracy on the European continent at the end of the twentieth century was made possible primarily by Europeans' awareness of the integral values of human coexistence, attention to the daily lives of citizens regardless of language, nationality, race, religion. The basic principles of humanism, freedom and justice have become a solid foundation for civil society, which has become an example of modern development of the world's leading countries. The European Union emerged as an integral democratic institution, where the defense of human rights and freedoms is a priority of both continental civil society and each of its constituent states. The system of public organizations can be considered as an intermediate link that ensures this important mission and acts as an instrument of public interaction between the state and society. It is thought that the analysis of trends in their system in these EU neighboring countries can be accelerated by using a set of important criteria for assessing the level of development of NGOs, which will systematically give us the necessary performance indicator. Among them, we would emphasize such as state policy, legislation, civic initiative and the practice of public interaction of all subjects of state formation. We justify the use of the studied experience to analyze these criteria by the fact that they provide a holistic picture of common and distinctive features in the dynamics of the system of public organizations in a multilevel construct on a global (comparison within the EU), national (purely state-territorial segment) and regional (local territorial distribution) levels and assess the effectiveness of their public administration and institutional interaction with public authorities.

For Ukraine, it would be worthwhile to use the experience of at least such neighboring countries of the Central and Eastern European region as Poland, Hungary and Romania, which at the turn of the 1980s and 1990s almost simultaneously made a successful transition to democracy and continue to improve the country's development and social life. Thus, the development trends of public organizations in the proposed countries, which can serve as a good example for Ukraine, are defined in the following functional chain of assistance: public policy – legislation – civic initiative – the practice of public interaction.

Conclusions of the research and prospects for further studies. The principle of mutual trust and social responsibility is needed for effective interaction of state bodies with civil society institutions. As a result, there is a tangible synergetic effect of cooperation between state and society institutions on contractual terms. Work in the field of cooperation between government institutions and public organizations should take stable forms. And their subject manifestations can be the experience of profile interaction, when ministerial agencies directly cooperate with relevant organizations (example of Romania), the effectiveness of the service delivery and its digitalization (example of Poland) and coordinated policies to promote the development of NGOs and, in particular, ethno-national communities (Hungary).

This format of public administration relations should be instilled in Ukraine, for which a particularly valuable example is the business activity of the subjects of public administration relations, which is characterized primarily by the transparency of decisions, reciprocity of public action and social responsibility of the parties.

Key words: civil society; non-governmental organization; practice of effective interaction; European experience.

References

1. Yevropeiska konventsia pro vyznannia yurydychnymy osobamy mizhnarodnykh neuriadovykh orhanizatsii. (1986). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_683 [in Ukrainian].
2. Yevropeiska konventsia pro zakhyst prav liudyny i osnovnykh svobod: mizhnarodnyj document. (1966). URL: <http://portal.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
3. *Fundamentalni pryntsyipy shchodo statusu neuriadovykh orhanizatsij v Yevropi.* (2002). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_209 [in Ukrainian].
4. Legea dialogului social. Lege № 62/2011. URL : http://www.dreptonline.ro/legislatie/legea_dialogului_social_62_2011.php?fbclid=IwAR3-Ztwj_GjFYFFelv14KUVsphoGfTupnxqswAUyrUAVnlj42cO3GD9tqfM.
5. Hololobov, S. M. (2017). Pravovi zasady diialnosti hromadskykh orhanizatsij u YES: natsionalno-kulturnyi aspekt. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, Issue 2 (18). URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_3 [in Ukrainian].
6. Kalinicheva, H. (2013). Derzhavna polityka pidtrymky rozvytku orhanizatsij hromadianskoho suspilstva v krainakh TSSYE. *Viche*, Issue 20, pp. 7-11 [in Ukrainian].
7. Neprytska, T. I., Neprytskyi, O. A., Kyienko-Romaniuk, Ye. S. (2018). Retsentralizatsiia v Uhorshehyni: naslidok stanovlennia avtorytarnoho rezhymu chy ekonomichno obhruntovanyi krok? *Politychne zhyttia*, Issue 3, pp. 42-46 [in Ukrainian].
8. Okuniovska, Yu. V. (2017). "Tretij sektor" Polshchi v ofitsijnykh dokumentakh YES. *Visnyk Natsionalnoho universytetu "Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho"*, Issue 2 (33), pp. 226-233 [in Ukrainian].
9. Bocz, J. (2009). *The Structural Changes of the Non-profit Sector in Hungary: The Hungarian Non-profit Sector from the early 90's to the mid of 2000.* Budatest. 41 p.
10. Sasinowski, H. (2012). Spoieczecstwo obywatelskie i jego rola w budowie demokracji. *Ekonomia i Zarzadzanie*, Vol. 4, № 1. pp. 30-46.
11. Hololobov, S. M. (2017). Pravovi zasady diialnosti...
12. *Dosvid vzaiemodii derzavnykh orhaniv krain svitu z institutamy hromadianskoho suspilstva, zaluchennia hromadskosti do formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky, protydii koruptsii, zabezpechennia elektronnoho uriaduvannia.* (2020). URL : http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf [in Ukrainian].
13. Okuniovska, Yu. V. (2017). "Tretij sektor" Polshchi... pp. 227.
14. Ibid. pp. 227.
15. *Fundamentalni pryntsyipy shchodo statusu...*
16. *Fakty o NGO.* (2020). URL : <https://www.ngo.pl>
17. Departamentul Relații cu Autoritățile Publice și Societatea Civilă. URL : https://www.presidency.ro/ro/administratia-prezidentiala/departamente/departamentul-relatii-cu-autoritatile-publice-si-societatea-civila?fbclid=IwAR3-Ztwj_GjFYFFelv14KUVsphoGfTupnxqswAUyrUAVnlj42cO3GD9tqfM.

18. Natsionalnyj instytut stratehichnykh doslidzhen. (2020). *Derzhavne finansuvannia hromadskykh orhanizatsij: zarubizhnyj dosvid ta rekomendatsii shchodo vprovadzhennia v Ukraini*. URL : <http://old2.niss.gov.ua/articles/811/> [in Ukrainian].

19. *Hromadski orhanizatsii Polshchi zaiavliaiut pro tysk z boku vlady*. (2020). URL : https://zmina.info/news/romadski_organizaciji_polshhi_zajavljajaiut_pro_tisk_z_boku_vladi-2 [in Ukrainian].

20. Ibid.

21. Kalinicheva, H. (2013). *Derzhavna polityka pidtrymky rozvytku...* pp. 11.

22. Neprytska, T. I., Neprytskyi, O. A., Kyienko-Romaniuk, Ye. S. (2018). *Retsentralizatsiia v Uhorshechyni ...* pp. 44, 45.

23. Sasinowski, H. (2012). *Spoieczecstwo obywatelskie...* pp. 36, 37.

24. *Stratehiiia vengerskogo pravitelstva po voprosam razvitiia grazhdanskogo obshchestva*. 22.10.2002. (2009). *Gosudarstvo i grazhdanskoie obshchestvo: praktika effektivnogo vzaimodeistviia. Mezhdunarodnyj opyt*. Minsk. pp. 114-119 [in Russian].

25. Kalinicheva, H. (2013). *Derzhavna polityka pidtrymky rozvytku...* pp. 9.

26. *Legea dialogului social*. Lege № 62/2011...

27. *Consiliul Naional Tripartit pentru Dialog Social*. URL : <http://dialogsocial.gov.ro/consiliul-national-tripartit-pentru-dialog-social/?fbclid=IwAR3nM8kheHoGiWVI39nWujftgozpoXk-Vm1ZwV5lI6rwYfv5-tZQVM20ej0>.

28. Sasinowski, H. (2012). *Spoieczecstwo obywatelskie...* pp. 37.

29. *Fakty o NGO...*

30. Bocz, J. (2009). *The Structural Changes of the Non-profit Sector...* pp. 20, 21.

Paper submitted: 28.05.2020

Paper accepted: 25.06.2020

Цитування: Токар М. Ю. Практика ефективної взаємодії публічної влади і громадських організацій: європейський досвід для України // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 2(63) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. С. 156—169. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212673>).

Citation: Tokar, M. Yu. (2020). Practice of effective interaction of public authorities and non-governmental organizations: european experience for Ukraine. *Efficiency of Public Administration*, Issue 2(63), pp. 156-169. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.63.2020.212673>).