

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.1.21](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.1.21)

УДК 351

*А. П. Миколаєць,  
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування,  
Міжрегіональна академія управління персоналом*

## **МЕХАНІЗМ МІЖСЕКТОРНОГО СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

*А. Р. Mykolaiets  
Candidate of science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public  
Administration, Interregional Academy of Personnel Management*

### **MECHANISM OF INTER-SECTORAL SOCIAL PARTNERSHIP IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*Зазначена необхідність децентралізації влади, що означає делегування повноважень і відповідальності на більш низький рівень управління для того, щоб забезпечити незалежність і оперативність діяльності у вирішенні значущих питань. Процесу децентралізації повинна супроводжувати гласність і звітність за всіма процедурами прийняття рішень.*

*Визначено, недоліки затвердження та реалізації механізмів міжсекторного соціального партнерства є наступних причин: відсутність системної нормативів - правової бази механізму міжсекторного соціального партнерства, що регулює форми і методи взаємодії, яка встановлює порядок ініціювання, організації та проведення МСП, що визначає компетенцію, права та обов'язки, відповідальність сторін; відсутністю навичок спільної роботи у представників влади, неприбуткових організацій і бізнесу; неопрацьованість механізму контролю за виконанням затверджених форм міжсекторного соціального партнерства; відсутність критеріїв і норм реалізації механізмів міжсекторного соціального партнерства, єдиної задовільної системи оцінки ефективності результатів; труднощів виявлення найбільш пріоритетних соціальних потреб; незабезпеченість програм МСП достатніми ресурсами.*

*Запропоновано використання принципу субсидіарності, яка передбачає, що кожен рівень владних структур повинен мати повноваження, достатні для вирішення проблем, які в силу своєї природи або значущості можуть бути вирішені саме на цьому рівні, причому з найбільшою ефективністю для всієї системи.*

*The need for decentralization of power is indicated, which means delegation of authority and responsibility to a lower level of management in order to ensure the independence and efficiency of the activity in solving significant issues. The process of decentralization should be accompanied by transparency and accountability in all decision-making procedures.*

*The shortcomings of the approval and implementation of the mechanisms of the cross-sectoral social partnership are as follows: absence of system norms - the legal basis of the mechanism of a cross-sectoral social partnership that regulates the forms and methods of interaction, which establishes the procedure for the initiation, organization and conduct of SMEs that defines*

*competence, responsibilities of the parties; lack of skills for working with representatives of government, non-profit organizations and business; non-working mechanism for monitoring the implementation of approved forms of cross-sectoral social partnership; lack of criteria and norms for implementation of mechanisms of cross-sectoral social partnership, the only satisfactory system for evaluating the effectiveness of the results; difficulties in identifying the most priority social needs; unsafe SME programs with sufficient resources.*

*It is proposed to use the principle of subsidiarity, which provides that each level of government structures should have the powers sufficient to solve problems that, by virtue of their nature or significance, can be solved precisely at this level, and with the greatest efficiency for the whole system.*

*The principle of subsidiarity implies that each level of power structures should have the powers sufficient to solve problems that by virtue of their nature or significance can be solved precisely at this level, and with the greatest efficiency for the whole system. Necessary elements of the implementation of subsidiarity are: complementing the center's activities in relation to the actions of the regions; the division of powers, responsibility between the levels of government on the principles of parity and movement "from the bottom up"; legislative consolidation at each level of power and management of the subjects of conduct, carried out: on their own, jointly, with the consent; Closure of the list of subjects of authority and authority for each level of state power and administration; settlement of the order and form of representation of the lower authorities and top management; the correspondence of the volume of "top-down" delegated powers to the allocated resources and determined by the measures of responsibility; the unity of the legal space, the constitutional system and the norms of legislation, the system of executive power.*

*The implementation of the principle of subsidiarity in Ukraine will ensure the achievement of an optimal balance of interests between different social groups, therefore subsidiarity should become a strategy for optimizing the relations of state power and the public, which is self-organizing.*

*Need to motivate government officials to work with nonprofit organizations. Modern management theories pay particular attention to the role of motivation as a factor in ensuring effective and fruitful activity. Government officials who do not have experience working with non-profit organizations, of course, are not very interested in cooperating with them, including because they do not have the necessary incentives. Since the situation is precisely this in many post-totalitarian political systems, more attention needs to be given to appropriate educational activities and to stimulate the interest of middle and senior officials in identifying the role and potential of third sector organizations, seeing them as business partners.*

**Ключові слова:** *міжсекторне соціальне партнерство; децентралізація влади; система публічного управління; неприбуткові організації; принцип субсидіарності; галузеве лобіювання; система державного управління.*

**Keywords:** *cross-sectoral social partnership; decentralization of power; system of public administration; non-profit organizations; subsidiarity principle; sectoral lobbying; public administration system.*

#### **Вступ.**

Для того, щоб забезпечити репрезентативність і системність представництва і захисту інтересів неприбуткових організацій, отримувати об'єктивну інформацію про їхній потенціал, подолати негативні тенденції індивідуального і галузевого лобіювання неприбуткових організацій у владу, сприяти пропорційному розвитку третього сектора, потрібно організувати їх підпорядкованість за масштабом, характером і рівнем взаємодії з державними і місцевими структурами. Так, якщо на низовому рівні неприбуткових організацій самостійно і безпосередньо взаємодіє з місцевою владою, то на вищому (державному) рівні така співпраця повинна відбуватися в укрупненому масштабі, відображаючи і з огляду на інтереси низових неприбуткових організацій, за допомогою утворення національної асоціації

неприбуткових організацій.

Необхідна децентралізація влади, що означає делегування повноважень і відповідальності на більш низький рівень управління для того, щоб забезпечити незалежність і оперативність діяльності у вирішенні значущих питань. Процесу децентралізації повинна супроводжувати гласність і звітність за всіма процедурами прийняття рішень.

Децентралізація системи державного управління від центру до регіонів, округах і органам самоврядування сприяє формуванню і розвитку демократії участі. Влада, яка знаходиться ближче до організаціям громадянського суспільства, більше прислухається і швидше реагує на запити народу. Велика фінансова і організаційна незалежність місцевих підрозділів уряду може внести істотний внесок в підвищення їх можливостей для залучення уваги і ресурсів до потреб громади або певного регіону, чий інтереси представляють місцеві неприбуткові організації.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Більш предметно питання міжсекторного соціального партнерства в публічному управлінні висвітлено в працях зарубіжних дослідників: С. Ваддока, П. Грінера, М. Джоргенсена, Л. Ерхарда, А. Ловкової, В. Міхеєва, М. Уорнера, В. Якимця та ін. Певні напрацювання в межах окресленої проблематики мають і вітчизняні науковці. Так, загальним проблемам формування та розвитку установ міжсекторного соціального партнерства присвячені праці таких українських учених, як: О. Безпалько, О. Іванова, І. Зверева, Н. Кабаченко, Л. Клос, Г. Коваль, О. Мартенко, О. Мартякова, І. Мигович, Н. Микитенко, Т. Семигіна, І. Стеблянка, С. Харченко та ін.

#### **Постановка задачі.**

Метою статті є формування механізму міжсекторного соціального партнерства в системі публічного управління.

#### **Результати.**

Механізм міжсекторного соціального партнерства можна визначити як систему взаємовідносин державного, комерційного та некомерційного секторів в процесі спільного вирішення питань, що включає комплекс розроблених спільно правил, способів, технологій і документації по (а) організації, (б) забезпечення ресурсами, (в) реалізації спільних заходів.

Критеріями успішності механізму міжсекторного соціального партнерства можна визнати:

- адекватність функціонування соціальної сфери на даній території;
- відповідність очікуванням і вимогам громадськості;
- обґрунтованість нормами чинного законодавства;
- універсальність, тобто можливість бути відтвореним в майбутньому без участі творців [1, С.23].

МСП як концепція взаємодії держави, бізнесу і неприбуткових організацій є інноваційним явищем для України і сама взаємодія сторін часто виникає і протікає спонтанно, хаотично, носить хвилеподібний характер. Разом з тим, процес впровадження МСП відбувається досить бурхливо і можна спостерігати сьогодні досить багато нових елементів у системі взаємодії. Потрібно відзначити, що в більшості випадків першість в ініціюванні співпраці і розробці його механізмів часто належить неприбутковим організаціям [2].

Узагальнюючи доступну практику взаємодії трьох секторів, дослідники феномену міжсекторного соціального партнерства в Україні виділяють її в наступні групи механізмів міжсекторного соціального партнерства, ґрунтуючись на аналізі сутності та порядку їх роботи:

- 1) конкурсні
- 2) соціально - технологічні
- 3) організаційно - структурні
- 4) процедурні
- 5) комплексні [3].

До конкурсних відносяться такі, відповідно до яких взаємодія реалізується в тому випадку, коли неприбуткові організації виграють конкурс, організований за задалегідь продуманою і розробленою схемою і передбачають участь неприбуткових організацій і / або залучення громадських ініціатив. У цю групу механізмів міжсекторного соціального партнерства входять: соціальне замовлення і грант рівня держави, місцеве соціальне замовлення і грант, тендер, конкурс соціальних проектів у різних номінаціях, конкурс проектів на здобуття грантів Президента України в області культури та мистецтва, на отримання кредиту та ін.

До соціально-технологічних належать механізми, основою взаємодії яких є соціальна технологія (ноу-хау), що представляє інноваційну розробку неприбуткової організації або результат адаптації іноземного досвіду в українській практиці. Обов'язковий критерій такої технології - висока ефективність у порівнянні з технологіями, що застосовувалися державними структурами в даній сфері [4, С. 9]. У число таких механізмів входять: прийомні сім'ї, екологічні експертизи, моделі соціалізації дітей - інвалідів, розумово відсталих дітей, нові підходи до психологічної реабілітації алкоголіків і наркоманів, оздоровчі програми, концепція реабілітаційного простору для неповнолітніх групи ризику і багато іншого.

Організаційно-структурні механізми відрізняються тим, що державні / муніципальні установи спільно з неприбутковою організацією, що діють на єдиній території, утворюють організаційну структуру (як правило, юридична особа), якій делегується частина функцій за рішенням сукупності соціально значущих завдань шляхом залучення громадян та громадських об'єднань за фінансової підтримки з боку держави / місцевого утворення.

До процедурних механізмів взаємодії відносяться ті, якими визначаються правила співпраці неприбуткової організації і влади при вирішенні певного класу задач без організації конкурсу, створення нових юридичних осіб і опори на будь-які інноваційні технології. Такі процедури формуються в ході спільного обговорення і найчастіше оформляються у вигляді рамкової угоди або стану, що діє протягом фіксованого періоду. Це, наприклад, різного роду і статусу Громадські палати, Громадські комітети, круглі столи, форуми громадян, громадські парламенти, палати соціального бізнесу, громадські ради та ін. Процедурні механізми взаємодії можуть бути закріплені у вигляді законів та інших нормативно-правових актів України, а також органів місцевого самоврядування, наприклад, процедура забезпечення норми пільгового оподаткування учасників благодійної діяльності, процедура отримання некомерційною організацією благодійного паспорта і пільг по сплаті податків [5, С.89].

Нарешті, комплексні механізми являють собою форми взаємодії, що комбінують в собі риси, щонайменше, будь-яких двох з вищезгаданих механізмів. Це, наприклад, фонди розвитку місцевої громади (об'єднують риси конкурсних, технологічних і оргструктурних механізмів), ярмарки неприбуткових організацій, ярмарки соціальних проектів та послуг та тощо.

На жаль, як показує практика, що склався порядок розробки, затвердження та реалізації механізмів міжсекторного соціального партнерства є вельми незадовільним з причин [6, С. 65]:

відсутність системної нормативів - правової бази механізму міжсекторного соціального партнерства, що регулює форми і методи взаємодії, яка встановлює порядок ініціювання, організації та проведення МСП, що визначає компетенцію, права та обов'язки, відповідальність сторін;

відсутністю навичок спільної роботи у представників влади, неприбуткових організацій і бізнесу; неопрацьованість механізму контролю за виконанням затверджених форм міжсекторного соціального партнерства;

відсутність критеріїв і норм реалізації механізмів міжсекторного соціального партнерства, єдиної задовільної системи оцінки ефективності результатів;

труднощів виявлення найбільш пріоритетних соціальних потреб;

незабезпеченість програм МСП достатніми ресурсами.

Як концептуальних напрямів конструювання механізму міжсекторного соціального партнерства державної влади і неприбуткових організацій доцільно визначити [7]:

• Субсидіарне. Як комплексна ідея, субсидіарність здатна подолати недоліки класичного лібералізму і патерналізму, оскільки органічно поєднує два ціннісних початка - свободу і солідарність, взяті в розумних співвідношеннях, і тому знаходить широке застосування в практиці державного управління країн з розвиненим демократичним режимом при регулюванні різних інтересів і потреб, оптимізації форм і механізмів взаємовідносин центру з владними структурами регіонів [8].

Принцип субсидіарності передбачає, що кожен рівень владних структур повинен мати повноваження, достатні для вирішення проблем, які в силу своєї природи або значущості можуть бути вирішені саме на цьому рівні, причому з найбільшою ефективністю для всієї системи. Необхідними елементами реалізації субсидіарності є: (1) доповнення заходів центру по відношенню до дій регіонів; (2) розподіл владних повноважень, відповідальності між рівнями влади на засадах паритету і руху «знизу - вгору»; (3) законодавче закріплення за кожним рівнем влади і управління предметами ведення, що здійснюються: самостійно, спільно, за погодженням; (4) закритість переліку предметів ведення і повноважень для кожного рівня державної влади і управління; (5) врегулювання порядку і форми представництва нижчих органів влади і управління на вищому рівні; (6) відповідність обсягу делегованих «зверху - вниз» повноважень виділеним ресурсів і визначаються заходам відповідальності; (7) єдність правового простору, конституційної системи і норм законодавства, системи виконавчої влади [9, С. 123].

### **Висновки.**

Реалізація принципу субсидіарності в Україні - це забезпечить досягнення оптимального балансу інтересів різних соціальними групами, тому субсидіарність повинна стати стратегією оптимізації відносин державної влади і громадськістю, яка самоорганізується.

Необхідність мотивації державних чиновників для співпраці з неприбутковими організаціями. Сучасні теорії управління приділяють особливу увагу ролі мотивації як чинника забезпечення ефективної і плідної діяльності. Державні чиновники, у яких немає досвіду роботи з неприбутковими організаціями, природно, не дуже зацікавлені співпрацювати з ними, в тому числі і тому, що не мають необхідних для цього стимулів [10, С. 254]. Оскільки ситуація саме така в багатьох посттоталітарних політичних системах, більше уваги необхідно приділяти відповідній просвітницької діяльності та стимулювати інтерес чиновників середнього і керівного ланки до з'ясування ролі і потенційних можливостей організацій третього сектора, розглядають їх в якості ділових партнерів.

### **Література.**

1. Крижанівський А. Ф. Громадянське суспільство і механізм дії права: проблеми співвідношення і взаємодії / А. Ф. Крижанівський, О. О. Крезе // Акт. пробл. держави і права : зб. наук. пр. - О. : Юрид. літ., 2003. - Вип. 21. - С. 22 - 27.

2. Нові тенденції соціальної політики у сучасному світі // Навчальні матеріали онлайн. - Режим доступу : [social-science.com.ua/article/115](http://social-science.com.ua/article/115).

3. Права свободи та відповідальність // Навч. матеріали. - Режим доступу : [www.politolog-rdgu.com/docs/tema7.doc](http://www.politolog-rdgu.com/docs/tema7.doc).
4. Пустовіт Ж. М. Основні соціальні права та свободи людини і громадянина в Україні : автореф. дне. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Пустовіт Ж. М. - К., 2001. - 16 с.
5. Путило Н. В. Основы правового регулирования социальных прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Путило Н. В. - М., 1999. - 192 с.
6. Рабінович П. М. Основы загалної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. - Х. : Консум, 2002. - 160 с.
7. Саприкіна М. Міжсекторне партнерство: ефективність vs практика / Саприкіна Марина, Каба Дмитро // Громадське суспільство. - 2011. - № 1(15). - Режим доступу : [www.ucipr.kiev.ua/publications/mizhsektorne-partnerstvo-efektivnist-vs-praktika](http://www.ucipr.kiev.ua/publications/mizhsektorne-partnerstvo-efektivnist-vs-praktika).
8. Соціальні права і свободи людини і громадянина в Україні // Укр. наук. журн. - Режим доступу : [pidruchniki.com/15060913/pravo/sotsialni\\_prava\\_svobodi\\_lyudini\\_gromadyanina\\_ukrayini](http://pidruchniki.com/15060913/pravo/sotsialni_prava_svobodi_lyudini_gromadyanina_ukrayini).
9. Ткач А. Н. Проблемы теории государства и права / А. Н. Ткач. - М. : Инфра-М, 2002. - 245 с.
10. Якимец В. Н. Межсекторное социальное партнерство: основы, теория, принципы, механизмы / В. Н. Якимец. - М. : Эдиториал УРСС, 2004. - 384 с.

#### References.

1. Kryzhanivskiy A. F. Hromadianske suspilstvo i mekhanizm dii prava: problemy spivvidnoshennia i vzaiemodii / A. F. Kryzhanivskiy, O. O. Kreze // Akt. probl. derzhavy i prava : zb. nauk. pr. - O. : Yuryd. lit., 2003. - Vyp. 21. - S. 22 - 27.
2. Novi tendentsii sotsialnoi polityky u suchasnomu sviti // Navchalni materialy onlain. - Rezhym dostupu : [social-science.com.ua/article/115](http://social-science.com.ua/article/115).
3. Prava svobody ta vidpovidalnist // Navch. materialy. - Rezhym dostupu : [www.politolog-rdgu.com/docs/tema7.doc](http://www.politolog-rdgu.com/docs/tema7.doc).
4. Pustovit Zh. M. Osnovni sotsialni prava ta svobody liudyny i hromadianyna v Ukraini : aftoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Pustovit Zh. M. - K., 2001. - 16 s.
5. Putilo N. V. Osnovy pravovogo regulirovaniya sotsialnyih prav : dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.01 / Putilo N. V. - 1999. - 192 s.
6. Rabinovych P. M. Osnovy zahalnoi teorii prava ta derzhavy : navch. posib. / P. M. Rabinovych. - Kh. : Konsum, 2002. - 160 s.
7. Saprykina M. Mizhsektorne partnerstvo: efektyvnist vs praktyka / Saprykina Maryna, Kaba Dmytro // Hromadske suspilstvo. 2011. - № 1(15). - Rezhym dostupu : [www.ucipr.kiev.ua/publications/mizhsektorne-partnerstvo-efektivnist-vs-praktika](http://www.ucipr.kiev.ua/publications/mizhsektorne-partnerstvo-efektivnist-vs-praktika).
8. Sotsialni prava i svobody liudyny i hromadianyna v Ukraini // Ukr. nauk. Zhurn. - Rezhym dostupu : [pidruchniki.com/15060913/pravo/sotsialni\\_prava\\_svobodi\\_lyudini\\_gromadyanina\\_ukrayini](http://pidruchniki.com/15060913/pravo/sotsialni_prava_svobodi_lyudini_gromadyanina_ukrayini).
9. Tkach A. N. Problemyi teorii gosudarstva i prava / A. N. Tkach. - M. : Infra- M, 2002. - 245 с.
10. Yakimets V. N. Mezhshektornoe sotsialnoe partnerstvo: osnovyi, teoriya, printsipyi, mehanizmyi / V. N. Yakimets. - M. : Editorial URSS, 2004. - 384 s.

*Стаття надійшла до редакції 23.11.2018 р.*