Кармазіна О.О.,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту НАДУ

Взаємодія органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні

Стаття присвячена науково-теоретичному обґрунтуванню засад взаємодії органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського суспільства. Запропоновано низку заходів для розв'язання існуючих на даному етапі розвитку суспільства та держави в Україні проблем щодо організації взаємодії органів публічного управління з громадськістю.
Ключові слова: публічне управління, громадськість, взаємодія, демократія, громадянське суспільство.

Кармазина О.А. **Взаимодействие органов публичного управления с общественностью в контексте развития гражданского общества в Украине**
Статья посвящена научно-теоретическому обоснованию основ взаимодействия органов публичного управления с общественностью в контексте развития гражданского общества. Предложен ряд мер по решению существующих на данном этапе развития общества и государства в Украине проблем взаимодействия органов публичного управления с общественностью.
Ключевые слова: публичное управление, общественность, взаимодействие, демократия, гражданское общество.

Karmazina O.O. **The interaction of public authorities with the public in the context of the development of civil society in Ukraine**
The article is devoted to the scientific-theoretical substantiation of the basic foundation of interaction between public authorities and the public in the context of the development of civil society. Measures to solve the existing problems in this field in Ukraine suggested.
Key words: public administration, public, interaction, democracy, civil society.

Постановка проблеми. Досвід розвинених країн зі сталою демократією, входження до спільноти яких є, зокрема, метою нашої держави, свідчить про необхідність трансформації владних інституцій, що задовольняли б прагнення суспільства до забезпечення пріоритету інтересів громадян на основі верховенства права. Це, безперечно, потребує налагодження взаємодії органів публічного управління з громадськістю, адже будь-які політико-правові чи економічні перетворення ніколи не досягатимуть мети без підтримки громадянського суспільства, участі громадян у процесі прийняття та реалізації суспільно важливих рішень з економічних, соціальних та культурних проблем. І незалежно від того, йдеться, приміром, про "економічне диво" Л.Ерхарда, чи про "соціальне диво" Г.Мюрдаля, науковий аналіз завжди фіксує, по-перше, чітко обраний соціальний напрям розвитку правової держави, по-друге, свідому настанову на тісну співпрацю і взаємодію з громадянським суспільством. Зазначене актуалізує відповідну тематику наукових досліджень саме з точки зору державно-управлінської науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про перспективи соціального розвитку, пов'язані з громадянським суспільством, ішлося в ґрунтовних працях зарубіжних науковців Дж.Александера [1], Ч.Брианта [2], В.Кімліки [3], Е.Мальдонадо [4] та ін. Ці теоретики по-різному пояснюють як розширення соціальних функцій держави, так і можливі нові способи взаємодії організацій громадянського суспільства з органами влади. Більшість учених, як і раніше, розглядають громадянське суспільство і

державу як певний тип антиномії, за допомогою якої описується поділ цілісного суспільного організму на дві взаємопов'язані і взаємозумовлені сфери – політичну і соціальну. Однак на перший план усе більше виходить проблема збалансування їхніх функцій.

Заслуговують на увагу в контексті нашої тематики і праці європейських дослідників інтерактивних підходів до політичної комунікації в системі сучасного державного управління Я.Куймана [5] та М.Крозьєра [6].

Цікавими є роботи російських учених Л.Ніковської, В.Якимець, М.Молокової щодо взаємозв'язку громадянських ініціатив і модернізації держави [7], Л.Герасіної стосовно еволюції громадянського суспільства країн Європи в умовах європейської інтеграції [8], А.Сковікова щодо світової практики формування громадянського суспільства й російської дійсності [9].

Оскільки залежність посткомуністичних трансформацій від громадянського суспільства є загальновизнаним фактом [10, с. 27], вивчення процесів становлення громадянського суспільства стало предметом наукового інтересу також багатьох вітчизняних фахівців. Зокрема, досліджено взаємозалежність політичної системи і громадянського суспільства в європейських і українських реаліях [11], шляхи формування нації і громадянського суспільства в пострадянських країнах [12].

Варто зазначити, що важливість окресленої тематики усвідомлюється в Україні не лише представниками наукової громадськості та експертного середовища. Національний інститут стратегічних досліджень 18 квітня 2013 р. в рамках роботи Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України провів засідання круглого столу на тему: "Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Громадянська активність як фактор і ресурс модернізації України" з презентацією однойменної щорічної аналітичної доповіді, підготовленої на виконання Указу Президента України "Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації" від 24 березня 2012 р. № 212/2012. Обговорювалися питання, винесені в назви розділів доповіді:

– зміни політико-правового середовища та їх вплив на розвиток громадянського суспільства в Україні;

– фактори формування суспільної активності та сучасні практики громадської самоорганізації;

– взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства: основні тенденції, потенціал реалізації;

– участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації місцевої політики: сучасні можливості та напрями реформування.

Це вже друга доповідь за даною тематикою. Перша була підготовлена й оприлюднена в 2012 р. [13]. Позитивним, на нашу думку, є те, що до участі в дискусії були запрошені науковці та представники органів державної влади, громадських об'єднань, експерти недержавних аналітичних і дослідницьких центрів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас існує ще багато суперечностей у царині налагодження ефективної взаємодії органів публічного управління з громадськістю в Україні, зумовлених низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що потребує посиленої уваги як науковців, так і управлінців-практиків до окресленої проблематики.

Тож *метою статті* є науково-теоретичне обґрунтування засад взаємодії органів публічного управління з громадськістю в контексті розвитку громадянського

суспільства в Україні та напрацювання конкретних пропозицій, спрямованих на розв'язання існуючих проблем.

Виклад основного матеріалу. Вплив глобалізаційних тенденцій на суспільний розвиток веде до певної уніфікації держави та публічної адміністрації, які змінюються в напрямі поліцентричності, та зміцнення зв'язків із громадянським суспільством. Сучасними вченими виділено кілька нормативних моделей діяльності публічної влади: ринкового управління, співучасті, еластичну та здерегульовану, які рідко виступають у чистому вигляді [14, с. 29]. Спільним для всіх перерахованих моделей є еволюційний розвиток та адаптація до конкретних суспільно-культурних вимог, поступовий перехід від бюрократичного до публічного управління.

За таких умов змінюється і роль громадянського суспільства: "Проміжне, посередницьке положення громадянського суспільства – між суспільством і державою, різноманітність структур визначають його роль у суспільстві й державі" [15, с. 213]. Ця роль зумовлюється функціями громадянського суспільства: інтегральною, інструментальною, дистрибутивною, регулятивною, управлінською, комунікативною, нормативною, ціннісною, контролюючою, функціями протистояння і критичного відображення.

Проте в контексті нашого дослідження особливий наголос усе-таки варто зробити на тому, що головним призначенням інститутів громадянського суспільства є забезпечення можливостей для задоволення багатоманітних інтересів і потреб членів суспільства. Виходячи з цього громадянське суспільство доцільно розглядати як "систему суспільних відносин і інститутів, що виражає різноманітні потреби, інтереси і цінності членів суспільства, активно взаємодіючих з державою, правлячими елітами, і дає можливість людині реалізовувати її громадянські права" [7, с. 6]. Зазначене зумовлює динамічність громадянського суспільства як одну з ключових його характеристик.

При цьому політично активних громадян у кількісному вимірі мало: "Більшість населення вважає, що своїми діями, як максимум, вони зможуть вплинути на політичний клас при прийнятті ними рішень, або, як мінімум, зможуть означити больові точки з розрахунком на переконання широкої громадськості в доцільності й необхідності трансформаційних суспільних перетворень" [9]. Варто розуміти, що свій вплив на поведінку громадян України справляють і патерналістські стереотипи щодо ролі держави, і домінування олігархічно-кланових інтересів на верхівці політичної піраміди, і матеріальна незабезпеченість більшості людей.

Нормативно-правове поле в Україні, що регулює можливості функціонування громадянського суспільства, його численних інститутів протягом останніх років, інтенсивно формується. Значним є нормативне поліпшення умов комунікації між органами публічного управління та громадськістю.

Водночас, як зазначають фахівці [16], практика використання унормованих процедур не є системною та результативною щодо змісту державної політики. Систематичним є ігнорування з боку органів владних структур при прийнятті остаточних рішень як громадської думки в цілому, так і позицій організацій громадянського суспільства, висловлених у процесі консультацій, у проведених експертизах, моніторингах, слуханнях тощо.

З-поміж негативних проявів, характерних для української дійсності, виокремлюють:

– дискредитацію потенційно ефективних процедур консультацій із громадськістю, громадської експертизи, слухань та ін. Це стосується непрозорості

підбору тих організацій громадянського суспільства, які залучаються до консультацій із громадськістю, а також їх низької результативності, оскільки пропозиції і рекомендації переважно не піддаються ретельному аналізу й не враховуються;

– надання формалізованих відповідей на інформаційні запити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, безпідставних відмов у наданні інформації, а також неналежне її оприлюднення;

– наповнення веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування переважно інформацією про фіксацію створення громадських рад, проведення слухань, експертиз, а не їхнього внеску в зміст прийнятих рішень чи їх коригування [16].

Таким чином, доводиться констатувати, що навіть попри розширення нормативної бази, законодавче закріплення механізмів ідеться переважно про формалізовану "суб'єктність" громадськості, брак контролю й підзвітності. Та ефективній взаємодії органів публічного управління з громадськістю заважають не лише інерція з боку державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та службовців органів місцевого самоврядування, імітація ними діалогу з інституціями громадянського суспільства, а й низький фаховий рівень експертної спільноти (особливо поза межами столиці), що веде до недостатньої спроможності представників громадськості протистояти протиправним діям посадовців.

Так, аналіз практики формування й діяльності громадських рад на місцевому рівні свідчить, що однією із суттєвих проблем є фінансування з бюджету переважно тих громадських організацій, які входять до громадських рад, що створюються органами виконавчої влади з наближених до себе людей. Ускладнює роботу громадських рад досить поширене членство одних і тих самих людей одразу в кількох радах.

Однією з найменш контрольованих ланок у діяльності громадських рад є їх формування, особливо діяльність ініціативних груп з їх створення. Саме тут закладені найбільші ризики. З метою убезпечення від них вважаємо цілком обґрунтованою пропозицію Міністерства юстиції України щодо створення громадських третейських судів, які, зокрема, могли б вирішувати спірні питання при формуванні громадських рад.

У цілому як рівень мотивації органів публічного управління всіх рівнів до взаємодії, так і громадськості до продуктивної співпраці є недостатнім. Так, за даними експертного опитування, серед причин неефективності консультацій із громадськістю переважають: небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції організацій громадянського суспільства при проведенні консультацій, низька якість пропозицій організацій громадянського суспільства, відсутність належного інформування про проведення консультацій, корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень тощо [17, с. 50].

Шкодить справі ефективного функціонування органів публічного управління, на наше переконання, періодичне нагнітання атмосфери щодо необхідності докорінного реформування владних структур в Україні. Йдеться ж, фактично, переважно про "косметичний ремонт" існуючої системи.

Проте важливим є не стільки "дизайн", скільки його "наповнення"; поведінка державних і політичних діячів, що діють у межах тих чи інших інституцій; підтримка їхніх дій або протести проти порушення ними демократичних процедур з боку громадськості [10, с. 16]. У принципі, в розвинених країнах усі винайдені досі форми

демократичного правління служать справі демократії, оскільки там у неї є міцне соціально-культурне підґрунтя.

Водночас важко не погодитися з фахівцями, які стверджують, що в Україні багато в чому “фасадний характер” має не лише демократія, але й громадянське суспільство. Про це свідчать конкретні соціологічні дані щодо низького ступеня довіри громадян до громадських організацій та незначного рівня залучення до їхньої діяльності [13]. Зрозуміло, що базою розвитку реального громадянського суспільства має стати зростання громадської активності. Наразі ж громадянська активність має ситуативний характер. Тож вартим уваги є застереження від перебільшених суспільних очікувань щодо дієвості громадськості, які продукуються міфологемою громадянського суспільства, що стає не менш поширеною, ніж міфологема євроінтеграції як панацеї від усіх бід.

Ефективна модель взаємодії громадськості з органами публічного управління потребує:

– забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасного інформування про підготовку політичних рішень;

– повноцінного здійснення громадського контролю, громадських експертиз, зокрема й антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;

– охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій із громадськістю питань, що мають пріоритетне значення для суспільства (оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів, прийняття рішень органів влади у сфері регуляторної політики, виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо);

– активізації організаціями громадянського суспільства заходів, пов’язаних зі здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок взаємодії із органами влади та обізнаності щодо визначених законодавством процедур [16].

Завдання самі по собі є непростими, до того ж їх виконання ускладнюється ще й тим, що нині “у всіх вимірах соціального життя зростає ступінь непередбачуваності й ризику” [18]. Тож варто диференційовано підходити до функцій як органів публічного управління, так і організацій громадянського суспільства на мікро- і на макрорівні.

Стосовно організацій громадянського суспільства, то їх метою на макрорівні є сприяння у формуванні правової держави; лобіювання інтересів суспільства та окремих громадян; інформування громадян для забезпечення їх виваженого політичного вибору; гарантування прозорості та звітності державних структур; моніторинг виконання міжнародних конвенцій та вимог власного законодавства; формування ідеологічної основи громадянського суспільства (виховання почуття відповідальності за розв’язання суспільних проблем, розуміння громадянами місця в процесах, що відбуваються в суспільстві та державі).

Функції організацій громадянського суспільства, що здійснюються на місцевому рівні, полягають у: виконанні конкретних завдань на основі ефективного використання наявних ресурсів; мобілізації і підтримки ресурсів, необхідних для забезпечення діяльності; посередництва в конфліктних ситуаціях; захисті інтересів членів організацій; забезпеченні зв’язків з групами з аналогічними інтересами; впровадженні макрорівневої політики в практичні дії.

Важливим аспектом роботи організацій громадянського суспільства є їх роль як поля діяльності громадян, які можуть займатися безпосередньо наданням послуг, розвитком свого населеного пункту, інформаційною роботою, організаційною діяльністю тощо.

Висновки. Нова парадигма суспільного розвитку ставить завдання, які вимагають розробки сучасних підходів до управління процесами взаємодії органів публічного управління з громадськістю, що, у свою чергу, передбачає неформалізоване ставлення та мобілізацію адміністративних, організаційних, фінансових, кадрових ресурсних можливостей.

Для органів публічного управління і громадянського суспільства характерні різноманітні типи відносин: конфлікти, впливи, трансформації і реформи, конкуренція, взаємодії, діалог, партнерство.

Діяльність громадянського суспільства реалізується в таких напрямах: забезпечення функцій контролю установчої влади над правомірністю дій органів державної влади; стимулювання громадської активності; створення сприятливої соціально-психологічної атмосфери як у суспільстві в цілому, так і в його окремих структурах; репрезентація інтересів усіх громадян як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні; контроль за розподілом привілеїв у суспільстві; знаходження дієвого консенсусу між органами публічного управління та широкими колами громадськості.

Для розв’язання існуючих на нинішньому етапі розвитку суспільства та держави в Україні проблем щодо взаємодії органів публічного управління з громадськістю пропонується:

– ініціювати обов’язкове завчасне оприлюднення до ухвалення всіх проектів нормативно-правових актів, які мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів, обов’язків громадян, з метою забезпечення громадськості можливості надати органам влади свої застереження та пропозиції до проектів таких актів;

– запровадити систему моніторингу щодо реагування органів публічного управління на результати проведених громадських експертиз, зокрема антикорупційних, рішень, дій, бездіяльності владних структур та їх посадових осіб;

– затвердити стратегію громадянської освіти; забезпечити максимальну відкритість діяльності громадських рад (зокрема впровадивши в них ротацію кадрів та статус членів із дорадчим голосом);

– оприлюднювати в звітах органів державної влади інформацію про проведення консультацій, їх результати, міру врахування пропозицій, наданих у процесі консультацій з громадськістю, а також громадської думки при прийнятті рішень, або обґрунтовану аргументацію їх неврахування;

– забезпечити відповідальність органів державної влади та посадових осіб, які порушують вимоги чинного законодавства, перешкоджають роботі представників організацій громадянського суспільства в спільних органах (громадських радах), проведенню громадських експертиз.

Напрями подальших досліджень окресленої проблематики, на нашу думку, мають стосуватися таких прикладних аспектів, як медіаефекти в процесі взаємодії органів публічного управління з громадськістю, стан правової та політичної культури громадян України, особливості функціонування механізмів взаємодії в умовах необхідності ухвалення непопулярних політичних і соціально значущих рішень.

Список використаних джерел

1. *Alexander Jeffrey C.* Civil Society I, II, III; Constructing an Empirical Concept from Normative Controversies and Historical Transformations / In: Real Civil Societies. Dilemmas of Institualization / J. C. Alexander ; Ed. by. – London etc. : Sage, 1998. – P. 1–19.
2. *Bryant Ch. G. A.* Civil Society and Pluralism: a Conceptual Analyses, “Sisyphus” / Ch. G. A. Bryant // Social Studies. – 1992. – N 8. – P. 103–119.
3. *Кімліка Віл.* Цінність культурного членства / Віл Кімліка // Лібералізм. Антологія. – К., 2002. – С. 385–399.
4. *Maldonado E. Carlos.* Human Rights, Solidarity and Subsidiarity. Esseys toward a Social Ontology / E. Carlos Maldonado. – Washington, D.C., RVP, 1997. – 110 p.
5. *Kooiman J.* Social-Political Governance / J. Kooiman // Public Management Review. – 1999. – 1:1. – P. 67–92.
6. *Crozier M.* Recursive Governance: Contemporary Political Communication and Public Policy / M. Crozier // Political Communication. – 2007. – 24:1. – P. 1–18.
7. *Никовская Л. Н.* Гражданские инициативы и модернизация России / Л. Н. Никовская, В. Н. Якимец, М. А. Молокова. – М. : Ключ-С, 2011. – 336 с.
8. *Герасина Л. Н.* Эволюция гражданского общества стран Европы в условиях европейской интеграции конца XX в. / Л. Н. Герасина // Проблемы политико-правого развития в XXI веке. – М. : ООО “НИПКЦ Восход-А”, 2010. – С. 38–44.
9. *Сковиков А. К.* Формирование гражданского общества: мировая практика и российская действительность [Электронный ресурс] / А. К. Сковиков // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. – Режим доступа : www.science-education.ru/106-8090
10. *Колодій А.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : монографія / А. Колодій. – Львів : Червона калина, 2002. – 276 с.
11. Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія / за заг. ред. д-ра іст. наук., проф. А. І. Кудряченка. – К. : НІСД, 2007. – 396 с.
12. *Шпорлюк Р.* Шляхи формування нації і громадянського суспільства в пострадянських країнах / Р. Шпорлюк. – К. : Основи, 2001. – 236 с.
13. Круглий стіл “Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1140/
14. *Лахижа М. І.* Типові проблеми модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн / М. І. Лахижа // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 22 листоп. 2011 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2011. – С. 29–30.
15. Основи європейської та євроатлантичної інтеграції України : навч. посіб. / В. В. Говоруха, В. Г. Бульба, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. акад. НАН України, д-ра тех. наук В. П. Горбуліна. – К. : ДП “НВЦ “Євроатлантикінформ”, 2006. – 416 с.
16. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/881/
17. Фінальний аналітичний звіт “Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади” / за ред. К. С. Коврижeнко ; Всеукраїнська громадська організація “Комітет виборців України”. – К. : КВУ, 2012. – 68 с.
18. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) [Электронный ресурс] / И. А. Мальковская. – Режим доступа : http://www.bibliofond.ru/view.aspx?id=97612