

7. Рейнгольд Г. Умная толпа : новая социальная революция [Электронный ресурс] / Говард Рейнгольд. – Пер. с англ. А. Гарькавого. – М.: ФАИР-ПРЕСС, 2006. – 416 с. – Режим доступа: <http://www.soc.univ.kiev.ua/LIB/PUB/R/REINGOLD/smartmob.pdf>.

8. Фукуяма Ф. Доверие, социальные добродетели и путь к процветанию. Пер. с англ. [Электронный ресурс] / Ф. Фукуяма. – М.: ООО «Издательство АСТ»: ЗАО НПП «Ермак», 2004. – 730с. – Режим доступа: <http://pravednist.in.ua/attachments/article/60/fukuiaamadoveriel.pdf>.

***Кудина О. А. Правительствоный публик рилейшнз в эпоху информационного общества: вызовы и перспективы***

*В научной работе определены особенности функционирования правительствоного публик рилейшнз в условиях информационного общества и определено место средств электронного PRу в построении информационной политики государства.*

**Ключевые слова:** *правительствоный публик рилейшнз, PR, информационное общество.*

***Kudina O. Government public relations in the era of the information society: challenges and perspectives***

*In the scientific work are defined the specifics of functioning of the government for public relations in the conditions of an information society and the place of electronic PR in building an information policy of the state.*

**Keywords:** *governmental public relations, PR, information society.*

УДК 321.011.5:354

***Панченко Тетяна Василівна,***  
*доктор політичних наук, доцент*  
*Харківського національного університету*  
*імені В. Н. Каразіна*

**ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ В КОНТЕКСТІ ЕВОЛЮЦІЇ  
ВЗАЄМОВІДНОСИН АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ: ОГЛЯД  
РЕЗУЛЬТАТІВ ТА НАСЛІДКІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕФОРМ**

*Залучення громадськості у вироблення державної політики досліджуються в контексті теоретичних моделей взаємовідносин адміністрації та громадськості Т. Браера – адміністративної, ринкової, інституційної та постмодерної участі. За їх допомогою здійснюється спроба пояснення результатів та наслідків адміністративних реформ у різних країнах й оцінюються перспективи для залучення громадськості в Україні.*

**Ключові слова:** *залучення громадськості, адміністративна реформа, бюрократія.*

Провідною тенденцією останніх адміністративних реформ, що відбуваються у країнах світу, є залучення громадськості до вироблення державної політики. В Україні на тлі багатьох кризових явищ в системі державного управління таких як корупція, популізм та фінансова незабезпеченість багатьох урядових рішень тощо, відповідний напрямок змін, не є пріоритетним, хоча декларується у нормативно-правових актах останніх років, що визначають принципи адміністративно-територіальної реформи в Україні. Переважній більшістю суб'єктів управлінських відносин залучення громадськості сприймається у кращому випадку як формальна процедура, у гіршому – загалом ігнорується. Разом з тим увага до забезпечення залучення громадськості у вироблення державної політики може мати

вкрай негативні наслідки з точки зору демократизації українського суспільства та формування ефективної системи державного управління, що здатна вчасно і адекватно реагувати на різноманітні запити суспільства.

Питання залучення громадськості останнім часом привертає увагу західних та вітчизняних вчених. У цьому зв'язку на особливу увагу заслуговують праці з проблематики демократії участі – Б. Барбера, Д. Дьюї, Ю. Габермаса, Е. Мак-Грю, К. Пейтман, Г. Родена та ін., де досліджуються новітні форми участі громадськості у виробленні державних рішень, розробників концепції «належного врядування» – Г. Пітерса, Дж. Розенау та ін., у межах яких відбувається перегляд парадигм державного управління, а також дослідження результатів та перспектив адміністративних реформ у різних країнах світу – Т. Браера, М. Менінга, Н. Парисона, Г. Пітерса, Л. Сморгунова, А. Курочкіна та ін., а також аналітичні оцінки перспектив адміністративної реформи в Україні, здійснені у працях – А. Вишневського, І. Кульчія, П. Манжолі, А. Ткачука та ін.

У межах даної публікації феномен залучення громадськості у вироблення державної політики досліджуються в контексті теоретичних моделей взаємовідносин адміністрації та громадськості Томаса Браера, побудованих на його вивченні адміністративного досвіду США, робиться спроба за допомогою даних моделей пояснити результати та наслідки адміністративних реформ у інших країнах й оцінюються перспективи для залучення громадськості в умовах адміністративної реформи України.

Передусім, зазначимо, що залучення громадськості до вироблення державних рішень – є порівняно новим терміном у суспільно-політичних науках та практиці управління, що набуває визнання у громадсько-політичних практиках, діяльності громадських об'єднань та політико-владному дискурсі. Останніми роками його використовують недержавні організації у своїх аналітичних звітах, органи державної влади та місцевого самоврядування у своїх робочих документах, нормативно-правових актах тощо. Зазвичай коли йдеться про залучення громадськості мається на увазі трикомпонентний процес, який передбачає: 1) інформування громадськості; 2) проведення громадських консультацій; 3) активну участь громадян та їх об'єднань у процесі формування державного курсу та реалізації державної політики [1].

За нашим переконанням, залучення громадськості не слід ототожнювати з політичною участю громадян, адже політична участь – це такий демократичний інститут, який забезпечує реалізацію основної функції політичної системи – виявлення, формування і вираження інтересів громадян. Отже, політична участь є, з одного боку, більш широкою категорією, яка включає в себе й протестну участь й форми взаємодії влади та громадськості. З іншого боку, коли йдеться про політичну участь, як правило, не беруться до уваги питання інформування громадськості, й лише опосередковано підіймаються питання громадських консультацій.

Варто відзначити, що наукові та суспільні передумови для дослідження громадянського залучення виникають у другій половині минулого століття під впливом спочатку теорії плюралістичної, а потім партисипаторної демократії (демократії участі). Прихильники демократії участі у своїх працях відстоюють думку, що сама логіка розвитку всесвітньо-історичного процесу вимагає залучення мас до свідомої, кваліфікованої участі у справах держави і суспільства, занурення політичного правління у широкий контекст політичного дискурсу. Вона передбачає забезпечення реальної рівності політичного впливу, повернення до уявлення про демократію як справжню мету суспільного устрою. В умовах інформаційного суспільства класична демократія участі доповнюється різноманітними виявами комунікативної (теле-, кібер-, електронної) демократії. Останні забезпечують включення більшості громадян до реального політичного процесу через використання інформаційно-комп'ютерних технологій, що дають змогу кожному громадянину отримувати всю необхідну інформацію про суспільні справи, брати участь у безпосередньому обговоренні всіх значущих питань.

Паралельно у відповідь на кризові явища в державному управлінні, побудованому на принципах бюрократії, ієрархічної організації, централізації, стабільності організації та державної служби, єдності управління, адміністрування, відбувається концептуальне переосмислення ролі та призначення державного управління. Воно набуває втілення у концепції нового державного менеджменту, теорії мережевої держави, концепції нового способу врядування тощо.

Еволюцію взаємовідносин державного управління (публічної адміністрації) та громадськості, яка відбиває усі ці концептуальні зміни, можна пояснити за допомогою 4 моделей взаємовідносин адміністрації та громадськості сучасного американського науковця Томаса Браера - адміністративної (законної), підприємницької (ринкової), інституційної участі та постмодерної участі (див. таблицю). Пропонуючи ці моделі, на основі осмислення досвіду адміністративних реформ, що відбулись у США переважно протягом останніх десятиріч, дослідник не ставить за мету відтворення історичної еволюції, він прагне виявити залежність між рівнем бюрократизації та політичної участі на прикладі конкретних реформ та заходів, більшість з яких мала місце у 1990-2000-х роках. На нашу думку, за допомогою цих моделей можна пояснити загальний розвиток взаємовідносин адміністрації і громадськості у сучасних демократіях протягом XX та початку XXI сторіч.

Таблиця: Моделі взаємовідносин адміністрації та громадськості Т. Браера [2, р. 13].

модель	адміністративна (законна)	підприємницька (ринкова)	інституційної участі	постмодерної участі
роль громадянина	клієнт (client) – пасивний одержувач послуг	споживач (customer) – активний одержувач послуг	громадянин як партнер-одержувач послуг	громадянин як постачальник та одержувач послуг
спосіб реалізації публічного інтересу	закон/ бюрократичний процес	задоволення споживача	залучення громадянина	міжсекторний дискурс
адміністративна мета	суворе дотримання закону	відсутність скарг з боку клієнтів (людей, організацій, інших рівней врядування) на продуктивність та постачання послуг	оптимальний рівень залучення громадянина до вироблення політики та у процес прийняття рішень	відкрите, вільне обговорення подальших суспільних цілей та стратегій розвитку
функції технології	поширення інформації	система взаємодії з клієнтом, безперервне надання йому послуг та інформації	забезпечення взаємодії громадянина та адміністратора	надання можливості створення форумів як площини для обміну думкам
роль управлінця	технократ	підприємець	медіатор, координатор	фасилітатор, посередник

У даних моделях беруться до уваги низка факторів, серед яких ключовим є роль громадянина у його взаємодії з адміністрацією. Всі інші фактори виступають допоміжними характеристиками цих взаємовідносин – спосіб реалізації публічного інтересу, адміністративна мета, функції технологій й нарешті роль управлінця.

У разі використання цих чотирьох моделей як універсального інструменту, що відображає еволюцію взаємовідносин влади і громадськості, варто запропонувати ще одну модель, яка б відображала би стан взаємовідносин влади та населення до реформ. Її, вслід за М. Вебером, можна по праву назвати патримоніальною. Саме її Макс Вебер критикує, висуваючи альтернативну теорію раціональної бюрократії, яка в цілому відповідає такому стану речей, що здобув втілення у адміністративній (законній) моделі Томаса Браера. Використовуючи показники, які використовує Томас Браер, патримоніальну модель взаємовідносин можна охарактеризувати наступним чином: роль громадянина – підданий; спосіб реалізації публічного інтересу – відносини «патрон-клієнт»; адміністративна мета – реалізація державного інтересу; функції технології – мобілізація населення на виконання вимог влади; роль управлінця – підпорядкований посередник.

В принципі така модель була властива скоріше для Європи, ніж для Америки, де демократія утвердилась раніше ніж бюрократія. В Америці, де позиції бюрократії були набагато слабкі, її критикували за неефективність, марнотратство, короткозорість. Основні пропозиції В. Вільсона щодо вдосконалення сучасної йому бюрократії зводились до її професіоналізації та розмежування політики та адміністрування [3, с. 55]. Хоча американська та європейська бюрократія того часу мали різні вади, способи їх подолання, що втілились в концепції раціональної бюрократії Вільсона-Вебера та у відповідній їй адміністративній моделі Т. Браера, виявились універсальними.

Повертаючись до моделей Т. Браера, представлених у таблиці, ми бачимо, що роль громадянина у державному управлінні зростає у кожній наступній моделі. Перші дві моделі характеризують роль громадянина як клієнта. У першій адміністративній моделі громадянин постає як отримувач послуг, який здобуває можливість бути поінформованим. Суспільні інтереси тут досягаються за рахунок виконання законних процедур, й відповідно адміністратор – особа, що забезпечує їх виконання, слідуючи чисельним інструкціям та ведучи документообіг. Громадянин нарешті здобуває права, а громадська думка здобуває функції контролю над діяльністю адміністрації.

У другій підприємницькій або ринковій моделі, громадянин не лише отримувач, але й замовник державних послуг, що здобуває можливість висувати вимоги адміністрації, яка у свою чергу має їх задовольнити. Ідеї ринкової моделі державного управління дають можливість переосмислити характеристики громадськості, уряду та формату їхньої взаємодії, запропонованих адміністративною моделлю, підкреслюючи вади останньої: високий рівень бюрократії, неувага до громадянина як до споживача послуг. Клієнти (громадськість) при цьому визначають рівень якості роботи влади. Ринкова модель допускає більшу взаємодію влади та громадськості (проведення громадських опитувань, спостереження за реакцією населення), використання більш гнучких методів надання послуг заради нівелювання невдоволення та скарг з боку громади. Роль технологій полягає в налагодженні більш широкого та вільного доступу громадян до інформації про державні послуги. Державні службовці, при цьому відіграють роль підприємця, ризикуючи та виходячи за рамки бюрократичної системи. Клієнти в змозі обрати різних постачальників послуг на конкурсній основі, що підсилює почуття відповідальності у державних службовців.

Залучення громадськості у вироблення державної політики властиво для двох останніх моделей. У третій моделі інституціональної участі громадянин набуває властивостей партнера, перетворюючись нарешті з клієнта на власне громадянина. Згідно даній моделі влада ставиться до громадськості як до партнера, який має право приймати участь в управлінні та виробленні державної політики, при цьому забезпечує громадськості оптимальний рівень залучення до вироблення державних рішень. Державні управлінці тільки координують співпрацю громадськості та влади. У четвертій моделі постмодерної участі можливості для залучення громадянина ще більше зростають. Його участь більше не обмежена інституціональними рамками, вона реалізують у чисельних форумах та вимагає

найбільшої активності. Якщо у моделі інституційної участі спрацьовують традиційні форми взаємодії, то у моделі постмодерної участі – дискурсивні.

Отже, спочатку громадянин постає як отримувач послуг, який здобуває можливість на отримання інформації (адміністративна модель, яка знаходить підтвердження у теорії раціональної бюрократії Вільсона-Вебера). Потім він набуває властивостей замовника послуг (ринкова модель, яка знаходить підтвердження у теорії нового державного менеджменту). Далі відбувається перетворення клієнта на громадянина – партнера (модель інституціоналізованої участі, який у повній мірі демонструє концепція нового способу врядування). Й нарешті, коли участь громадянина перестає обмежуватися інституціональними рамками та реалізується у чисельних форумах, він стає й постачальником й отримувачем послуг (модель постмодерної участі, яка знаходить відбиття у концепції деліберативної демократії). Остання модель досі залишається у більшій мірі теоретичною конструкцією, ніж чинною практикою. Саме вона є найбільш орієнтованою на залучення громадськості, роблячи адміністратора-управлінця фасилітатором у взаємовідносинах влади і громадськості, коли адміністратор не лише намагається налагодити зворотній зв'язок з суспільством, а навіть спонукати громадянина до включення у процес управління.

Застосовуючи окреслені моделі для пояснення перебігу, результатів та наслідків адміністративних реформ, які охопили старі і нові демократії починаючи з другої половини минулого століття, можна зазначити наступне.

Перші реформи, започатковані у США та Великій Британії після другою світовою війною найбільшою мірою відбивають перехід від адміністративної до ринкової моделі взаємовідносин між владою і громадськістю. У межах англосаксонської традиції бюрократія споконвічно сприймалась як інституція, що призначена служити суспільству. Про залучення громадськості тут довго не йшлося, а пріоритетним завданням реформ було підвищення ефективності адміністративної діяльності. Не випадково за допомогою адміністративної та ринкової моделей Т. Брауер характеризує реформи 1990-х рр. у США. На більш пізніх етапах реформування в цих країнах можна побачити елементи моделей інституціональної та постмодерної участі.

Реформи, що відбулись в країнах континентальної Європи, де бюрократія традиційно займала сильні позиції, були з самого початку більшою мірою спрямовані на підвищення ролі громадської думки у реалізації державного управління та, як наслідок, на залучення громадськості. Можна сказати, що на тлі дебіюрократизації в країнах Європи впроваджувались елементи моделі інституціональної участі, хоча ринкові аргументи також були доволі міцними. В країнах Східної та Центральної Європи, де адміністративні реформи відбувались паралельно зі становленням ринкової економіки, спочатку відбулись кардинальні зміни територіальної організації влади, а потім впроваджувались елементи ринкової моделі, моделі інституціональної участі та навіть постмодерної участі.

Сьогоднішній формат відносин громадськості та влади в Україні відповідає змісту кількох моделей. По-перше, можна побачити елементи виокремленої нами додатково патримоніальної моделі, що виявляється у випадках, коли громадяни не мають можливості отримати мінімальних адміністративних послуг, коли їх законні інтереси ігноруються, а рішення приймаються на користь чийхось бізнес-інтересів. По-друге, за слабкою присутністю елементів адміністративної моделі, достатньо присутні елементи моделі ринкової, що має прояв у впровадженні різноманітних ринкових механізмів у державне управління. По-третє, на законодавчому рівні закладаються передумови для інституційної та навіть постмодерної участі. На практиці громадянин в Україні здебільшого реалізує соціальні ролі підданого та клієнта – пасивного одержувача послуг, який користується лише правом на отримання інформації (хоча не завжди достовірної і у повному обсязі). Втім, деякі громадяни за певних умов відчують себе активними одержувачами послуг, здатними висувати вимоги до владних структур. Лише одиниці відчують себе власне громадянами, беручи активну

участь у роботі політичних та громадських організацій, звертаючись on-line та off-line до влади не лише зі скаргами та зауваженнями, але й з пропозиціями й клопотаннями.

Очевидно, Україна має послідовно пережити усі моделі взаємовідносин влади і громадськості, щоб залучення громадськості у вироблення державних рішень набуло властивостей сталої демократичної практики.

#### **Література:**

1. Управління за участю громадян: міжнародний досвід та рекомендації для України. — К.: «К.І.С.», 2004. — 124 с.

2. Bryer T. Bureaucratization and Active Citizenship: Approaches to Administrative Reform / Tomas Bryer // American Journal of Political Science. — 2009. — №11. — Р. 3-26.

3. Государственная политика и управление: Учебник. В 2 ч. — Часть I : Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. — М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. — 384 с.

#### ***Панченко Т. В. Участие общественности в контексте эволюции взаимоотношений администрации и общественности: обзор результатов и последствий административных реформ***

*Участие общественности в выработке государственной политики исследуется в контексте теоретических моделей взаимоотношений администрации и общественности Т. Браэра – административной, рыночной, институционального и постмодерного участия. С их помощью осуществляется попытка объяснения результатов и последствий административных реформ в разных странах и оцениваются перспективы для участия общественности в Украине.*

**Ключевые слова:** участие общественности, административная реформа, бюрократия.

#### ***Panchenko T. Public Engagement in the Context of Evolution of Relationship of Administration and the Public: a Review of Results and Consequences of Administrative Reforms***

*Public engagement in public decision-making is researched in the context of T. Bryer's theoretical models of relationship of administration and the public – administrative, market, institutional participation and post-modern participation. Due to them is realized an attempt to explain the results and consequences of administrative reform in different countries and is evaluated the perspectives for public engagement in Ukraine.*

**Keywords:** public engagement, administrative reform, bureaucracy.

УДК 327.29 (477)

**Петренко Катерина Миколаївна,**  
аспірантка Київського національного університету  
імені Т. Г. Шевченка

### **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ: ВІТЧИЗНЯНІ ПРАКТИКИ ТА СВІТОВИЙ КОНТЕКСТ**

*У статті досліджуються особливості інституціоналізації в громадських об'єднань в Україні у порівнянні з практикою сталих демократичних країнах. Проаналізовано основні підходи до розуміння інститутів в сучасній науковій літературі. На основі аналізу*