

УДК 35:354

Михайловська Олена Василівна, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій НУ «Чернігівська політехніка», 14035, м. Чернігів, вул. Шевченка, 95, тел.: (050) 355-02-85, e-mail: m-olena@ukr.net, <http://orcid.org/0000-0002-7682-2292>

МУЛЬТИАСПЕКТНІСТЬ ПРОЦЕСІВ ВЗАЄМОДІЇ ВЛАДИ Й ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗМІН

Анотація. У статті проведено комплексне дослідження відносно багатоаспектності процесів взаємодії влади й громадянського суспільства в умовах демократичних змін в Україні. Схарактеризовано визначальні фактори забезпечення такого розвитку які базуються на формуванні публічно-партнерської взаємодії в системі «влада-громадськість». Наголошено, що у налагодженні дієвої взаємодії зацікавлені всі суб'єкти публічного управління, а дослідження її є відносно новим напрямом в нашій державі. Відзначено про необхідність розбудови ефективної системи взаємодії як одного з ключових питань від якого залежить подальша політична стабільність держави. Підкреслено, що так чи інакше держава регулює наявні суспільні відносини (економічні, соціальні політичні тощо). Схарактеризовано структурні складові громадянського суспільства. Акцентовано, що основним суб'єктом громадянського суспільства є соціально активні особистості, а в умовах впровадження моделі демократичного врядування в нашій державі належна політична участь можлива лише за умов налагодження відкритої публічно-партнерської взаємодії. З'ясовано, що у сфері публічно-управлінської практики одним з найпоширеніших є підхід, згідно з яким виділяють три основні рівні налагодження взаємодії влади з громадськістю: інформування, консультування, залучення. Досліджені основні принципи на яких має базуватись співробітництво органів публічної влади та громадянського

суспільства та наголошено на необхідності використання у даному процесі й принципів взаємодії. Зазначено, що такі принципи не існують самі по собі, а мають бути відображені й закріплені у нормативних актах, що регулюють співробітництво в публічній сфері. Виділені першочергові дії у напрямі забезпечення ефективності в системі взаємодії «влада-громадськість»: докладання зусиль у напрямі утворення України як правової держави; різностороннє сприяння розвитку громадянського суспільства з боку органів влади; мотивування громадян до участі в процесах публічного управління.

Ключові слова: держава, громадянське суспільство, громадськість, взаємодія

Olena Mykhailovska, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of public and corporate management in Chernihiv Polytechnic National University, 14035, Chernihiv,, Shevchenko Str., 95, tel.: (050) 355-02-85, e-mail: m-olena@ukr.net, <http://orcid.org/0000-0002-7682-2292>

MULTI-ASPECT OF PROCESSES OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND CIVIL SOCIETY IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATIONAL CHANGE

Abstract. A comprehensive study is conducted in the article on the multifaceted processes of interaction between government and civil society in conditions of democratic change in Ukraine. Determinants of development support based on the formation of public-partnership interaction in the system of "government-public" are characterized. It is emphasized that all subjects of public administration are interested in establishing effective cooperation, and the research is a relatively new direction in our country. It is noted about the need to build an effective system of cooperation as one of the key issues on which the further political stability of the state depends. It is emphasized that one way or another the state regulates the existing social relations (economic, social, political, etc.). The structural components of civil society are characterized. It is emphasized that the

main subject of civil society is socially active individuals, and in the conditions of introduction of the model of democratic governance in our state proper political participation is possible only under the conditions of establishing open public-partnership interaction. It was found out that in the field of public administration practice, one of the most common is the approach, according to which there are three main levels of interaction between the government and the public: information, consultation, involvement. The basic principles on which the cooperation of public authorities and civil society should be based are studied and the need to use the principles of interaction in this process is emphasized. It is noted, pointed out that such principles do not exist in themselves, but should be reflected and enshrined in regulations governing cooperation in the public sphere. There are highlighted priority actions in the direction of ensuring efficiency in the system of interaction "government-public": making efforts to establish Ukraine as a state governed by the rule of law; multilateral assistance to the development of civil society by the authorities; motivating citizens to participate in public administration processes.

Key words: state, civil society, public, interaction

Постановка проблеми у загальному вигляді. Державне влада разом з громадянським суспільством існуючи у рамках єдиного комунікаційного поля несуть у собі основу «публічності» управління, тому ефективна взаємодія владних органів й громадськості є однією з найважливіших передумов подальшого розвитку демократії в Україні. Успішність такої взаємодії окреслюється постійним діалогом, удосконаленням практики взаємовідносин, активною та свідомою участю громадян у публічному управлінні. Різноманітні зміни, які відбуваються в сучасній Україні спонукають до пошуку актуальних шляхів взаємодії в системі «влада-громадськість».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У відкритій мережі Інтернет можна знайти велику кількість актуальних публікацій, які стосуються питань

як формування ефективної системи публічного управління в державі так і процесів розвитку громадянського суспільства. Різні дослідження мають як наукове так і просвітницьке спрямування. У сфері державного управління постійно публікуються плани та звіти щодо стратегічних напрямів формування національної політики в різних сферах. У наукових колах шляхи розв'язання проблем взаємодії в різних сферах публічного управління знайшли відображення у працях таких вчених як: Г. Ситник, О. Руденко, О.Крутій, О.Бабінова, Е.Афонін, Р.Войтович, І. Жукова, О.Крутій та ін

Після проведеного дослідження наявних публікацій, можна стверджувати про надзвичайну актуалізацію питання щодо шляхів забезпечення ефективності публічного управління в Україні. Погляди різних науковців в основному спрямовані на розгляд такого управління як соціального феномена. Однак недостатньо розробленим залишається питання побудови ефективної взаємодії у системі відносин «влада-громадськість».

Мета статті. Дослідження основних аспектів взаємодії владних структур і громадянського суспільства в сучасних трансформаційних умовах та виявлення основних факторів, що заважають підвищенню її якості та ефективності.

Виклад основного матеріалу. Загалом взаємовідносини і подальший взаємовплив громадськості й влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку нашої держави, визначеного в Конституції України (Ст. 1) як створення "суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави" [1]. Саме зазначене вимагає формування публічно-партнерських відносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства.

Слід наголосити, що у налагодженні дієвої взаємодії зацікавлені різні суб'єкти: суспільство в цілому; органи державної влади; органи місцевого самоврядування; бізнес-структури тощо. Зазначене зумовлено очікуваними результатами суспільної участі: зниженням корупції; підвищенням довіри громадян до органів влади; спільним вирішенням проблем сталого розвитку

тощо. Відзначимо, що мета та цілі публічного управління повинні бути закладені знизу, тобто від громадянського суспільства, оскільки лише так можна реалізувати основні принципи демократії.

Питання розбудови ефективної системи взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства – одне з ключових від якого залежить політична стабільність держави.

Відзначимо, що дослідження взаємодії державної влади і громадянського суспільства як бази для створення ефективної системи публічного управління – для України є відносно новим напрямом. У даному контексті А.М.Михненко доречно зауважує про те, що у сучасних дослідженнях «використовується традиційне уявлення про державну владу, як механізм впливу на суспільство, тобто функціонування дихотомії “держава – суспільство” на основі механізму прямих зв’язків. У контексті взаємодії державної влади і громадянського суспільства механізм зворотних зв’язків – це в першу чергу механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки в другу – оцінка її діяльності. Тому що у випадку такої постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного з громадянським суспільством її вирішення, консолідуючи, тим самим, суспільство і підвищуючи ефективність державного управління. Взаємодія – це “процес взаємного впливу елементів один на одного, найбільш загальна, універсальна форма руху і розвитку” і особлива роль у процесі взаємодії належить державній владі і громадянському суспільству» [2].

У контексті даного дослідження (для визначення першочергових кроків у напрямі формування ефективної/результативної взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства на основі становлення публічно-партнерських відносин між даними суб`єктами) доречним є подальше послідовне дослідження та висвітлення наступних питань: 1) дослідження структури складових громадянського суспільства; 4) характеристика взаємодії в системі «влада-громадськість».

Розмежування громадянського суспільства та держави не означає, що воно перебуває поза сферою державного впливу. Так чи інакше держава регулює наявні суспільні відносини (від сімейних до політичних), однак таке регулювання має відбуватися лише на основі закону, котрий у правовій державі з'являється на підґрунті суспільного консенсусу [3].

Громадянське суспільство має таку ж структуру, як і суспільство в цілому та складається з економічних, соціальних, політичних тощо суспільних відносин (Табл. 1). На думку більшості науковців, яку підтримує й автор, громадянське суспільство – це сфера недержавних суспільних інститутів і відносин.

Табл. 1

Характеристика структурних складових громадянського суспільства [3-4]

Складові структури	Характеристика
Економічна	Економічна основа виступає фундаментом громадянського суспільства та складається з недержавної власності на засоби виробництва. Існує в двох формах: індивідуальній (суб'єктами виступають індивіди та домашні (сімейні) господарства) і колективній (власність акціонерних товариств, кооперативів, релігійних і громадських об'єднань та організацій, трудових колективів різних форм господарювання). Наявність у громадян власності на засоби виробництва робить їх незалежними від держави в економічному відношенні.
Соціальна	Соціальну структуру громадянського суспільства складають різноманітні соціальні спільності – класові, етнічні, демографічні, професійні тощо та відносини між ними. Характерною рисою соціально-класової структури сучасного розвиненого громадянського суспільства є переважання в ній так званого середнього класу з відносно високим рівнем матеріального достатку
Політична	Елементами політичної структури громадянського суспільства виступають недержавні політичні інститути, основними з яких є політичні партії, громадські організації і суспільні рухи, органи місцевого самоврядування, засоби масової інформації. Вони є важливими засобами впливу громадянського суспільства на державу.

У монографії Шайгородського Ю. Ж., Андрійчука Т. С., Дідуха А. Я. «Влада і суспільство: діалог через громадські ради» зазначено, що формою взаємодії держави і громадянського суспільства є політичний режим як система методів і засобів здійснення політичної влади, а різні типи політичних режимів – демократичний, авторитарний і тоталітарний – є

різними способами цієї взаємодії. Але зауважимо, що слово «режим», на нашу думку, не сумісне із дефініцією «взаємодія». Втім, цілком згодні з тим, що повноцінним партнером держави громадянське суспільство виступає лише у правовій державі за умов демократичного політичного режиму [5].

Зрозуміло, що основним суб'єктом громадянського суспільства є громадянин, людина, тобто соціально активні особистості, які діють (пропонують та впроваджують соціально корисні ініціативи) поза межами будь-яких об'єднань [6]. Нажаль, ще не пройдена навіть половина етапів зазначених у плані щодо сприяння саморозвитку громадянського суспільства з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який передбачає [7]: 1) створення системних, передусім правових та фінансових, умов діяльності організацій та структур громадського сектору; 2) реалізацію політики громадської консолідації для вирішення соціально значущих проблем, спрямованої на забезпечення добробуту громадян; 3) визначення і втілення принципів, на яких будується взаємодія органів публічної влади із структурами ділового і громадського секторів, створення інститутів взаємодії владного, ділового і громадського секторів; 4) удосконалення існуючих і розробка нових форм соціального партнерства та форм співробітництва органів публічної влади із структурами ділового і громадського секторів; 5) вироблення ефективних механізмів підтримки діяльності недержавних організацій у реалізації ними соціально значущих програм.

Існує достатньо теорій щодо становлення і розвитку належної взаємодії влади і громадськості. Однак у сфері публічно-управлінської практики одним з найпоширеніших сьогодні можна виділити підхід, сформульований у 2001 році Організацією з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), згідно з яким є три основні рівні налагодження взаємодії влади з громадськістю [9]:

- Інформування – надання інформації громадськості або зацікавленим групам чи організаціям, на які потенційно впливає відповідна політика. Даний процес є однобічним (зі сторони владних структур). Як правило, результатами сприйняття певної інформації громадськістю і

думкою відносно предмету інформування не цікавляться. Разом з тим, інформування має важливе значення, оскільки саме на ньому базуються наступні рівні взаємодії. Без результативного інформування справжня громадська участь в системі публічного управління є неможливою.

- Консультування – консультації з громадськістю у процесі вироблення та реалізації політики, під час прийняття рішень на всіх рівнях влади. Даний процес також однобічний, оскільки влада в більшості випадків влада не лише самостійно визначає коло питань, а й визначає на власний розсуд, що робити надалі з пропозиціями від громадськості. На практиці часто такий тип взаємодії використовуються формально (не з ціллю врахування громадської думки, а швидше для легітимізації владних рішень).

- Залучення – участь громадян та їх об'єднати за власною ініціативою у формуванні публічної політики, а також в її реалізації, експертизі, моніторингу та оцінці. Такий тип взаємодії передбачає двосторонність, а пропозиції розглядаються та враховуються за певною процедурою. Саме зазначене має виступати основою зворотнього зв'язку, але, на жаль, на практиці не завжди це так.

Вже давно науковці твердять про необхідність формування перспективних та працюючих механізмів взаємодії саме органів влади з громадськістю для належної реалізації процесу децентралізації влади в Україні. Але, на жаль, у сучасних умовах на локальному рівні громадяни майже не використовують наявні на сьогодні інструментів контролю (за виключенням окремих організацій громадянського суспільства; активних громадян; громадських лідерів) за діяльністю органів влади, що значно стримує демократичні процеси в суспільстві [9].

Оскільки невід'ємною ознакою сучасного етапу суспільного розвитку в Україні є посилення участі громадян у процесах публічного управління, сьогодні значно актуалізується саме останній рівень суспільно-владної взаємодії, яка є різновидом політичної участі [10]. Втім, в умовах впровадження моделі демократичного врядування в нашій державі належна

політична участь можлива лише за умов налагодження відкритої публічно-партнерської взаємодії.

Цілком погоджуємось з Якубовським О. [6] який відзначає, що співробітництво органів публічної влади та громадянського суспільства має ґрунтуватись на таких принципах як: громадська активність; партнерство; відкритість і відповідальність; політична незалежність; запобігання корупції; раціональний і збалансований розвиток; комплексність, але у даному контексті хочемо наголосити також на необхідності *використання у даному процесі принципів взаємодії (законності, гуманізму, гласності тощо)*, що базуються на сутності поняття «взаємодія» та передбачають погоджену в певних межах між собою та з іншими елементами системи «влада-громадськість» (за місцем, часом, ресурсами тощо) й спільну діяльність, яка здійснюється відповідно до визначених компетенцій та спрямована на вирішення специфічних проблем публічного управління. Одразу зазначимо, що такі принципи не існують самі по собі, а мають бути відображені й закріплені у нормативних актах, що регулюють співробітництво в публічній сфері.

Отже, проведене дослідження за визначеними етапами дозволяє стверджувати про наявність великої кількості факторів, які заважають формуванню якісної та ефективної/результативної взаємодії між органами влади та громадянським суспільством. Тому, першочерговими діями у напрямі покращення ситуації, що склалась слід визнати: докладання зусиль у напрямі утвердження України як правової держави; різностороннє сприяння розвитку громадянського суспільства з боку органів влади; мотивування громадян до участі в процесах публічного управління.

Висновки. У наш час досягнення публічно-партнерських відносин у системі «влада-громадськість» є важливою передумовою розвитку української держави та становлення якісної взаємодії між усіма елементами публічного управління. Слід зазначити, що ефективна взаємодія влади і громадянського суспільства є однією з основних передумов розвитку

демократії. У той же час, успішність взаємодії зумовлюється наявністю постійного двостороннього зв'язку, удосконаленням практики взаємовідносин, активною участю громадян у державних справах. Загалом взаємовідносини і взаємовплив громадянського суспільства і державної влади є визначальним фактором у забезпеченні демократичного розвитку країни.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254к/96-вр>

2. Михненко А. М. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.-метод. матеріали для слухачів дисципліни “Механізми взаємодії суспільства і влади” / Михненко А. М., Кравченко С. О., Пантелейчук І. В. та ін. К. : НАДУ. 2013. 80 с.

3. Шляхтун П.П. Структура громадянського суспільства. Політологія (теорія та історія політичної науки). Безкоштовна бібліотека підручників. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-6359.html>

4. Постол О.Є. Громадянське суспільство як суб'єкт формування системи публічного управління: монографія «Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід» URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_214.pdf

5. Шайгородський Ю. Ж. Влада і суспільство: діалог через громадські ради : монографія / Шайгородський Ю. Ж., Андрійчук Т. С., Дідух А. Я.; за заг. ред. Шайгородського Ю. Ж. К. : Паливода А. В., 2011. 148 с.

6. Якубовський О. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : [Монографія] / Якубовський О., Бутирська Т. О.: ОРІДУ НАДУ. 2004. 196 с.

7. План саморозвитку українського громадянського суспільства розглянутий та ухвалений на IV Всесвітньому Форумі українців. Київ, 18-21 серпня 2006 р. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07ylmigs.htm>

8. Абрам`юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / матеріали до курсу базового навчання кандидатів на участь у мережі. Київ, липень 2014р. URL:http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.0_7.14.pdf

9. Михайловська О. В. Деякі аспекти комунікативної взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості/ Науковий вісник Полісся. Чернігів: ЧНТУ, 2016. № 1 (5). 136 с. Режим доступу : <http://nvp.stu.cn.ua/uk/component/k2/item/472-mihaylovska-o-v-deyaki-aspekti-komunikativnoyi-vzaemodiyi-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-gromadskosti.html>

10. Політологія: підручник / Розенфельд Ю.М., Герасіна Л.М., Осипова Н.П., Панов М.І., Сахань О.М., Ставицька О.В. Харків: Право. 2001. 636 с.

References:

1. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. [The Constitution of Ukraine, 28.06.1996 № 254k/96-VR]. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/Laws/show/254k/96-вр> [in Ukrainian].

2. Mykhnenko A. M. (2013) Suspilstvo ta vlada: mekhanizmy vzaiemodii [Society and power: mechanisms of interaction]: navch.- metod. materialy dlia slukhachiv dystsypliny “Mekhanizmy vzaiemodii suspilstva i vlady” / Mykhnenko A. M., Kravchenko S. O., Panteleichuk I. V. ta in. K.: NADU. 80 с. [in Ukrainian]

3. Shliakhtun P.P. (2005) Struktura hromadianskoho suspilstva [The structure of civil society]. Politolohiia (teoriia ta istoriia politychnoi nauky). Bezkoshtovna biblioteka pidruchnykiv. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-6359.html> [in Ukrainian].

4. Postol O.I. (2016) Hromadianske suspilstvo yak subiekt formuvannia systemy publicnogo upravlinnia [Civil society as a subject of forming a system of public administration]: monohrafiia «Publichne upravlinnia ta administruvannia v umovakh informatsiinoho suspilstva: vitchyzniani i zarubizhnyi dosvid» URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_214.pdf [in Ukrainian].

5. Shaihorodskyi Yu. Zh. (2011) Vlada i suspilstvo: dialoh cherez hromadski rady [Government and society: dialogue through public councils]: monohrafiia / Shaihorodskyi Yu. Zh., Andriichuk T. S., Didukh A. Ya.; za zah. red. Shaihorodskoho Yu. Zh. K. : Palyvoda A. V. 148 c. [in Ukrainian].

6. Yakubovskyi O. (2004) Derzhavna vlada i hromadianske suspilstvo: systema vzaiemodii [State power and civil society] : monohrafiia / Yakubovskyi O., Butyrska T.: ORIDU NADU. 196 c. [in Ukrainian].

7. Plan samorozvytku ukrainskoho hromadianskoho suspilstva (2006) [Self-development plan of Ukrainian civil society] rozghlianuti ta ukhvaleni na IV Vsesvitnomu Forumi ukraintsiv. Kyiv, 18-21 serpnia URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07ylmigs.htm> [in Ukrainian].

8. Abram`iuk I. (2014) Demokratiiia uchasti: mekhanizmy hromadskoi uchasti na mistsevomu, rehionalnomu ta natsionalnomu rivniakh [Democracy of participation: mechanisms of public participation at local, regional and national levels] / materialy do kursu bazovoho navchannia kandydativ na uchast u merezhi. Kyiv, lypen. URL: http://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf [in Ukrainian].

9. Mykhailovska O. V. (2016) Deiaki aspekty komunikativnoi vzaiemodii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia ta hromadskosti [Some aspects of communicative interaction between local governments and the public]/ Naukovyi visnyk Polissia. Chernihiv: ChNTU. № 1 (5). 136 s. URL: <http://nvp.stu.cn.ua/uk/component/k2/item/472-mihaylovska-o-v-deyaki-aspekti-komunikativnoyi-vzaemodiyi-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-gromadskosti.html> [in Ukrainian].

10. Politolohiia: pidruchnyk (2001) [Politology] / Rozenfeld Yu.M., Herasina L.M., Osypova N.P., Panov M.I., Sakhan O.M., Stavytska O.V. Kharkiv: Pravo. 2001. 636 s.[in Ukrainian].