

УДК 351:342.1

*Л. В. Антонова,
д. держ. упр., професор, професор кафедри обліку і аудиту,
Чорноморський національний університет ім. П. Могили, м. Миколаїв, Україна
С. В. Лізаковська,
к. держ. упр., доцент, викладач кафедри соціології і військової історії Військово-морської
академії імені Героїв Вестерплатте в м. Гдиня, Польща*

ОЦІНКА МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*L. Antonova,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Accounting
and Auditing, Petro Mohyla Black Sea National University named after the Petro Mohyla,
Mykolayiv, Ukraine
S. Lizakowska,
PhD in Public Administration, Associate Professor, Lecturer of the Department of Sociology and
Military History, Polish Naval Academy named after the Heroes of Westerplatte, Gdynia, Poland*

EVALUATION OF INTERACTION MECHANISMS BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND PUBLIC IN STATE MANAGEMENT SYSTEM

У статті аналізується проблема забезпечення ефективності взаємодії органів публічної влади з громадськістю, наявні механізми взаємодії, їх характеристики та особливості застосування.

Присвячено увагу нормативно-правовій базі форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами.

Визначено цінності і принципи взаємодії влади з громадськістю та принципи організації громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Розглянуто різні підходи науковців до визначення проблем ефективної співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства.

В даній статті звертається увага на такі загрози, які можуть повстати в процесі взаємодії вищезазначених суб'єктів як намагання використовувати громадські організації та їх потенціал в політичній боротьбі, а також недостатня фінансова база, брак людського капіталу в недержавних організаціях.

Надана оцінка важливим механізмам взаємодії органів державної влади з недержавними організаціями.

The problem of ensuring the effectiveness of cooperation between public authorities and the public, available interaction mechanisms, their characteristics and peculiarities of application are analyzed in the article.

The normative and legal basis of participation forms within civil society institutes in the state affairs management is explored.

The values and principles of interaction between authorities and the public as well as the principles of organization of public participation in the formation and implementation of state policy are

considered. Various scholars' approaches to the definition of the issues in effective cooperation between public authorities and civil society organizations are considered.

Cooperation between public authorities and non-governmental organizations serves as a guarantee of high-quality state policy directed at the needs of population, an integral part of democratic political culture, is a manifestation of the interaction between politics and public management in general.

Public relations of the state must be based on the most effective methods - agreements, long-term contracts, information interaction, participation in the lawmaking process, development and implementation of social programs.

The estimation of various mechanisms of public authorities interaction with non-governmental organizations is provided. An effective model of civil society organizations interaction with public authorities is proposed. The most common and effective mechanisms of cooperation between public authorities and the public are outlined.

Efficiency and quality of management activity today is to ensure openness and transparency of the public authority system, in the proper legal consolidation of communication interaction between all the involved participants.

Increasing the efficiency and effectiveness of authority activities is achieved through more active engagement of civil society structures into the realization of goals, strategies and tasks within public management.

Effective cooperation between the authorities and the public can be successfully implemented under the following principles: partnership and equality, openness and responsibility, rationality and balance, coherence of interests and prevention of corruption, competence and political independence.

Ключові слова: *активізація, взаємодія, громадська думка, громадськість, делегування, державна влада, зворотний зв'язок, комунікація, консультування, механізми взаємодії, партнерство.*

Key words: *activation, interaction, public opinion, public, delegation, state power, feedback, communication, counseling, mechanisms of interaction, partnership.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. В сучасних соціально-економічних умовах трансформації суспільства, а також практикою розвинених держав світу доведено, що найбільших результатів на шляху прогресивного суспільного розвитку можна досягти завдяки партнерським відносинам між владою і громадськістю.

Аналізуючи ситуацію в Україні, науковці стверджують: державна політика взаємодії влади і громадянського суспільства розробляється без глибинного аналізу причин проблемних ситуацій, що призводить до постійних конфліктів органів публічної влади і суспільства, механізми взаємодії потребують удосконалення шляхом конкретизації термінів та інструментів.

Основними проблемами у взаємодії органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства можна вважати: намагання використовувати недержавні організації в політичному процесі; створення імітаційних громадських ініціатив; обмеженість фінансових, кадрових, організаційних можливостей організацій громадянського суспільства; фіктивність деякої кількості громадських організацій; ігнорування громадської думки з боку органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень тощо [9].

На сьогодні у реалізації державної політики доцільною є тенденція до більш активного залучення організацій громадянського суспільства до реалізації публічних політик. У зв'язку з цим зростає потреба доступності, підзвітності та відповідальності органів публічної влади, підсилення механізмів контролю в антикорупційних сферах.

За даними експертного опитування, серед причин неефективності консультацій з громадськістю є, передусім, небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції громадськості при проведенні консультацій; відсутність належного інформування про проведення консультацій [8].

Доктор наук з державного управління професор О. М. Крутій вказує та наступне: «Сучасний стан діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві свідчить про те, що, по-перше, соціальна активність населення є невисокою, по-друге, самі представники влади не дуже сприяють використанню потенціалу відповідних територіальних громад для розв'язання нагальних проблем місцевого розвитку, хоча здебільшого і визнають важливість здійснення таких заходів» [5].

Метою статті є аналіз механізмів взаємодії органів публічної влади й інститутів громадянського суспільства, виявлення ролі та місця громадських організацій у процесі розвитку громадянського суспільства в Україні, оцінка вищезазначених механізмів.

Аналіз досліджень та публікацій. До питань взаємодії влади і громадськості у своїх працях зверталися Т.Андрійчук, О.Бажинова, М.Бойчук, К.Глубоченко, Н.Дніпренко, Л.Загайнова, І.Колосовська, А.Кучабський, В.Латишева, В.Папуша, І.Підлуська, Є.Романенко, С.Тимофєєв, О.Турій, А.Халецький, В.Юрченко та інші. Однак проблеми дієвості механізмів взаємодії органів влади з громадськими організаціями потребують подальшого вивчення, аналізу та пошуку шляхів підвищення їх ефективності.

Формулювання цілей. У процесі оцінки механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю були сформульовані наступні завдання:

- зробити аналіз нормативно-правової бази щодо форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами;
- розглянути цінності і принципи взаємодії влади з громадськістю, принципи організації громадської участі у формуванні та реалізації державної політики;
- оцінити різноманітні механізми взаємодії органів державної влади з недержавними організаціями;

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш за все необхідно зазначити, що механізмом державного управління є складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. Важливим механізмом взаємодії влади та громадськості є правовий. Відсутність ефективної нормативно-правової бази та спеціального законодавства у даній сфері перешкоджає налагодженню співпраці та партнерства.

Важливим є й організаційний механізм управління, до складу якого входять суб'єкти, об'єкти державного управління, їх функції, завдання, цілі, методи управління та результати функціонування. Необхідно зазначити, що недоліком організаційного механізму співпраці органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є розпорошеність та невизначеність функцій державної влади щодо розвитку такої взаємодії. Зокрема, у багатьох розвинених країнах державну політику щодо співпраці з громадянським суспільством реалізує спеціально уповноважений орган. З огляду на це, пропонується створення незалежного державного органу, головним завданням якого буде всебічна допомога і підтримка громадськості з метою розвитку залучення громадян до реалізації публічних політик. Щодо економічного механізму, який тісно пов'язаний з вищезазначеними механізмами, то необхідно підкреслити, що характерною рисою сучасного етапу створення ефективної податкової системи є зміна у розумінні місця і ролі держави в цьому процесі. Якщо у попередні роки держава розглядалась як головне джерело фінансових ресурсів для соціальної сфери, то сьогодні вона повинна займати активну позицію, властиву саме державі, тобто створювати умови для розвитку громадських організацій, які будуть допомагати в пошуку альтернативних джерел фінансування, наприклад, грантів.

Аналіз стану і змісту нормативно-правової бази щодо розвитку комунікації органів державної влади та громадськості показує, що за останні роки Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та Президентом України прийнято ряд важливих законів, постанов і указів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави.

У Роз'ясненні Міністерства юстиції України зазначено: «Розвиток демократії та функціонування громадянського суспільства нерозривно пов'язані з визнанням громадської думки як головного чинника в завоюванні та утриманні довіри. Ключовим механізмом взаємодії суспільства і влади виступають зв'язки з громадськістю. У державному управлінні механізм зв'язків з громадськістю – це планована і керована взаємодія органів державної влади з інститутами громадянського суспільства» [11].

Існує перелік основних нормативно-правових актів, що сприяють та забезпечують запровадження різноманітних форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами, зокрема:

– Закони України: «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про захист прав споживачів», «Про асоціації органів місцевого самоврядування», «Про волонтерську діяльність», «Про громадські об'єднання», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації»;

– Постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України: «Регламент Кабінету Міністрів України», «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади», «Типове положення про громадські ради», Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства;

– «Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки».

Водночас існує чимало недоліків у сфері законодавчого регулювання правового статусу громадських організацій. Найбільш суттєві пов'язані з такими чинниками:

– відсутність у юридичних осіб права бути засновниками громадських організацій і унеможливлення створення спільних об'єднань фізичними та юридичними особами;

– поділ громадських об'єднань за їх територіальним статусом на міжнародні, всеукраїнські та місцеві, що призводило до заборони їм провадити свою діяльність за межами території реєстрації;

– захист громадськими об'єднаннями захищати виключно прав членів цих об'єднань, що фактично рівнозначно забороні захисту прав інших громадян. Своєю чергою це унеможливило розвиток правозахисного руху у суспільстві;

– установлення порядку фактично подвійної реєстрації громадських організацій із досить складною та тривалою у часі процедурою [9].

Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу видано наукову розробку «Взаємодія влади та громадськості у процесі європейської інтеграції» [12], де визначені такі поняття, як «цінності» і «принципи» взаємодії влади з громадськістю, сформульовані принципи організації громадської участі у формуванні та реалізації державної політики, форми взаємодії влади з громадськістю.

Центром сформульовано наступні принципи організації громадської участі у формуванні та реалізації державної політики:

- наявність конкретної мети;
- створення умов для зворотного зв'язку;
- альтернативність;
- створення умов для активної участі громадськості на стадії підготовки управлінського рішення;
- залучення максимальної кількості зацікавлених учасників до обговорення та прийняття управлінського рішення;

- надання адекватної відкритої та повної інформації;

- відкритість та контрольованість процесу громадської участі;

- здатність формулювати лише реалістичні цілі;

- використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами;

- наявність професійних навичок щодо організації громадської взаємодії [12].

Найбільш поширені і ефективні форми взаємодії влади з громадськістю: інформування, консультування, громадські слухання, соціальне замовлення, делегування, контроль.

Проте аналіз розвитку громадянського суспільства в Україні свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави [9]:

- зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування замість налагодження ефективного діалогу з суспільством;

- недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри на шляху до утворення та діяльності інститутів громадянського суспільства;

- механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються;

- податкове навантаження гальмують діяльність і розвиток інститутів громадянського суспільства та їх підтримку вітчизняними благодійними організаціями;

- більшість інститутів громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки та вітчизняної благодійної підтримки;

- потенціал інститутів громадянського суспільства щодо надання соціальних послуг населенню не повністю використовується.

Низька ефективність взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства викликана цілою групою причин, які породжують недовіру громадян до органів влади. А.Халецький розрізняє наступні причини низької ефективності: технічні, організаційні та ресурсні [2]:

- «технічні» причини, коли державні органи, за відсутності структур і фахівців у сфері зв'язків з громадськістю, не вміють роз'яснювати громадянам цілі та мотиви своєї діяльності, не дають адекватного уявлення про її характер і ті умови, в яких вони працюють і вирішують проблеми;

- «організаційні» причини пов'язані з недостатністю кваліфікованих і компетентних професіоналів в органах державної влади, що викликано переходом до нової моделі організації суспільства і зміною характеру роботи з громадськістю;

- «ресурсні» причини пов'язані з недостатнім фінансуванням держслужби, відсутністю необхідної матеріальної і технічної бази, обмеженістю ресурсів тощо.

До форм громадської участі у політиці й державотворчому процесі О.Крутії відносить:

- місцеві вибори й місцеві референдуми;

- збори громадян; місцеві ініціативи;

- громадські слухання;

- органи самоорганізації населення;

- асоціації та інші об'єднання громадян;

- дорадчі комітети [5].

У Концепції сприяння органів виконавчої влади розвитку громадянського суспільства визначені найчастіше використовувані форми (механізми) взаємодії органів державної влади з недержавними організаціями. До таких форм взаємодії, зокрема, віднесені:

– участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проєктів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;

– здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);

– надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;

– утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

– співпраця органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навиків ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;

– проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;

– виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування [5].

Отже, комунікації в процесі функціонування органів державної влади відіграють важливу роль у прийнятті управлінських рішень, які, в свою чергу, впливають на рівень життя громадян.

Українські науковці розрізняють безпосередні й опосередковані форми комунікації органів державної влади з громадськістю [6].

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень запропоновано наступний перелік необхідних умов побудови ефективної моделі взаємодії організацій громадянського суспільства з органами публічної влади [8]:

1. Забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасне інформування про підготовку політичних рішень.

2. Подальше вдосконалення нормативно-правового поля, усунення його прорахунків і прогалин, що має забезпечити результативність процедур консультацій із громадськістю, повноцінне здійснення громадського контролю, громадських експертиз.

3. Розширення меж і змісту громадського контролю за діяльністю органів державної влади, створення додаткових механізмів ефективного контролю громадськості у сферах, які не мають належного правового регулювання.

4. Охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій з громадськістю питань, що мають першочергове значення для суспільства [11].

З огляду на вищенаведене доцільно зробити висновок, що основними умовами конструктивної взаємодії органів публічної влади з громадськістю є:

– бажання вищезазначених суб'єктів співпрацювати;

– готовність громадськості до взаємодії з владою;

– наявність ефективних правових механізмів співпраці;

– фінансова стабільність діяльності громадських організацій.

Висновки. Взаємодія органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є сучасною умовою розвитку демократичної держави у світі.

Органам державної влади і місцевого самоврядування варто співпрацювати з громадськістю, оскільки наявний потенціал населення допоможе вплинути на ефективність взаємодії і розвиток партнерства .

Співпраця органів публічної влади з громадськістю виступає запорукою конструктивної реалізації публічних політик. Підвищення ефективності діяльності влади досягається шляхом більш активного залучення людського капіталу до реалізації стратегій державного управління.

Отже, механізми взаємодії органів влади з громадськістю дозволяють окреслити рамки взаємодії та прозорість партнерських відносин, а також мають значний вплив на стан суспільних відносин в країні.

Література.

1. Бойчук М.А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії. – К. : Атлант ЮЕМСІ, 2007. – 207 с.

2. Халецький А.В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. - № 12.

3. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. – К.: – Ваіте, 2016. – 280 с.

4. Колосовська І. І. Формування ефективної моделі партнерства інститутів публічної влади та громадянського суспільства // Збірник наукових праць. – 2015. – Вип. 45 “Ефективність державного управління”. - Львів: ЛРІДУ НАДУ.

5. Крутій О.М. Сучасний стан діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві / О.М. Крутій // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 2. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=386>.
6. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навч.- метод. матеріали для слухачів дисципліни “Механізми взаємодії суспільства і влади” / А. М. Михненко, С. О. Кравченко, І. В. Пантелейчук та ін. – К. : НАДУ, 2013. – 80 с.
7. Романенко Є.О. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 2 (21). – С.190–199.
8. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>.
9. Турій О.В. Окремі аспекти взаємодії організацій громадянського суспільства з органами державної влади як фактор розвитку громадянського суспільства // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2017. - № 8.
10. Висоцька О.М. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні // Державне управління: теорія та практика. - 2012. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_37.pdf.
11. Взаємодія держави та інституцій громадянського суспільства: Роз’яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
12. Взаємодія влади та громадськості у процесі європейської інтеграції / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/>.

References.

1. Bojchuk, M.A. (2007), *Vlada i gromadyanske suspilstvo: mehanizmi vzayemodiyi* [Authorities and Civil Society: Mechanisms of Interaction], Atlant YuEmSI, Kyiv, Ukraine.
2. Haleckij, A.V. (2012), “Connections between Public Authorities and the Public: Information Interaction”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 12, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547> (Accessed 15 June 2018).
3. OSCE (2017), *Isnuyuchi mehanizmi spivpraci organiv derzhavnoyi vladi z organizacijami gromadyanskogo suspilstva v konteksti realizaciji Nacionalnoyi strategiyi spriyannya rozvitku gromadyanskogo suspilstva v Ukraini 2016–2020* [Present Mechanisms of Cooperation between Public Authorities and Civil Society Organizations in the Context of the Implementation of the National Strategy for the Advancement of Civil Society in Ukraine 2016-2020], Vaite, Kyiv, Ukraine.
4. Kolosovska, I.I. (2015), “Formation of an Effective Model of Partnership between Public Authority Institutes and Civil Society”, *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 45.
5. Krutij, O.M. (2012), “The Current State of Dialogue Communication between Public Authorities and the Public In Ukrainian Society”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 2, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=386> (Accessed 15 June 2018).
6. Mihnenko, A. M. Kravchenko, S. O. and Pantelejchuk, I. V. (2013), *Suspilstvo ta vlada: mehanizmi vzayemodiyi* [Society and Authorities: Mechanisms of Interaction], NADU, Kyiv, Ukraine.
7. Romanenko, Ye.O. (2014), *Komunikativna vzayemodiya organiv derzhavnoyi vladi ta gromadskosti: sutnist ta osoblivosti nalagodzhennya* [Communicative Interaction between Public Authorities and the Public: the Essence and Peculiarities of Debugging], DRIDU NADU, Dnipropetrovsk, Ukraine.
8. National Institute for Strategic Studies (2012), “Concerning the Intensification of the Interaction between Civil Society Organizations with State Authorities. Analytical Note”, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/881> (Accessed 15 June 2018).
9. Turij, O.V. (2017), “Particular Aspects within the Interaction of Civil Society Organizations with State Authorities as a Factor in the Civil Society Development”, *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 8, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?n=8&y=2017> (Accessed 15 June 2018).
10. Visocka, O.M. (2012) *Udoskonalennya dialogu organiv vladi i gromadskosti na regionalnomu rivni* [Perfection of the Dialogue between Authorities and the Public at the Regional Level], HarRI NADU, Kharkiv, Ukraine.
11. Ministry of Justice of Ukraine (2011), Clarification “Interaction of State and Civil Society Institutions”, available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> (Accessed 15 June 2018).
12. Center for adaptation of the civil service (2017), “Interaction of Authorities and Public in the European Integration Process”, available at: <http://www.center.gov.ua> (Accessed 15 June 2018).

Стаття надійшла до редакції 20.07.2018 р.