

УДК 316.3+3.083.1](477)

DOI: 10.31673/2786-7412.2023.028196

Володимир КОЗАКОВ

*доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій, м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-1330-5244
e-mail: v.kozakov@ukr.net*

Volodymyr KOZAKOV

*Doctor of Sciences in Public administration, Professor,
Professor of the Department of management and administration
State University of Information and Communication Technologies, Kyiv
ORCID ID: 0000-0003-1330-5244
e-mail: v.kozakov@ukr.net*

**СУСПІЛЬНО-ВЛАДНА ВЗАЄМОДІЯ
ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ НАПРЯМОК ФОРМУВАННЯ
ДІЄВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

**SOCIETY-GOVERNMENT INTERACTION
AS A STRATEGIC DIRECTION FOR THE FORMATION
OF EFFECTIVE PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE**

Україна нині перебуває в стані радикальних змін. Війна з росією прискорила необхідність змін як на рівні суспільної свідомості, так і в реформуванні інститутів публічного управління. І дуже важливо, щоб ці два рухи доповнювали, а не йшли всупереч один одному.

Формування комунікативної взаємодії основних інститутів суспільної організації, а саме, органів влади та інститутів громадянського суспільства є важливою передумовою демократизації суспільного життя та системи публічного управління.

Визначено та обґрунтовано напрями посилення суспільно-владного впливу на демократизацію системи публічного управління України. Перебіг суспільно-політичного життя доводить необхідність не лише кооптації окремих активістів до органів влади, а розроблення механізмів регулярної суспільно-владної комунікації, та зрештою – впровадження принципів реального, наповненого практичним змістом народовладдя.

Основою розвитку функціональної суспільно-владної взаємодії насамперед мають бути засади самоорганізації, саморегуляції, пропорціональності, взаємоінтеграції. Впливовим аспектом виявляється саме пропорційне співвідношення у контексті централізації та децентралізації владних повноважень між державними і громадянськими організаціями, центром та регіонами.. Так, у підсумку, має утворюватися певна саморегуляційна система як результат консенсусної інтеграції взаємодії державної і громадянської площини. Основою такої саморегуляційної системи є зворотній

зв'язок між державними та громадянськими елементами, тим самим забезпечуючи здатність до сталого розвитку соціуму загалом.

Ключові слова: публічне управління, суспільно-владна взаємодія, публічна політика, громадянське суспільство, громадські комунікації, громадські організації.

Ukraine is currently in a state of radical changes. Changes are taking place both at the level of public consciousness and in the reforming of public administration institutions. And it is very important that these two movements complement and not go against each other.

The formation of communicative interaction of the main institutions of social organization, namely, government bodies and institutions of civil society, is an important prerequisite for the democratization of public life and the system of public administration.

The directions of strengthening the public-authority influence on the democratization of the public administration system of Ukraine are defined and substantiated. The course of social and political life proves the need not only to co-opt individual activists to government bodies, but also to develop mechanisms for regular public-authority communication, and ultimately, to implement the principles of real people's rule filled with practical content.

The basis of the development of functional social-authority interaction should first of all be the principles of self-organization, self-regulation, proportionality, and mutual integration. The most influential aspect is the proportional relationship in the context of centralization and decentralization of power between state and civil organizations, the center and regions. Thus, in the end, a certain self-regulatory system should be formed as a result of the consensual integration of the interaction of the state and civil spheres.

The basis of such a self-regulatory system is feedback between state and civil elements, thereby ensuring the ability for sustainable development of society as a whole.

Keywords: public administration, public-power interaction, public policy, civil society, public communications, public organizations.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна переживає складний період становлення та випробувань демократією, тому надзвичайно важливо зрозуміти глибину й складність радикальних змін, які стимулюють наукове осмислення проблем суспільно-політичного розвитку для вироблення ефективних управлінських механізмів. Подальший розвиток України, укріплення її державності, вирішення завдань демократизації всіх сфер суспільного життя, подолання проблем і труднощів, які виникають в процесі трансформаційних перетворень у вирішальній мірі залежать від стану і якості суспільно-владних відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У межах вітчизняної науки державного управління суспільно – владна взаємодія, громадсько-державні комунікації, зв'язки із громадськістю знайшли своє відображення в роботах таких учених, як Е. Афоніна, В. Бебика, М. Білинської, О. Валевського, Т. Василевської, В. Голубь, Л. Гонюкової, Н. Грицяк, В. Гурковського, О. Дмитренко, Н. Дніпренко, В. Іванова, В. Карлової, Л. Климанської, І. Пантелейчук, О. Петроє,

Г. Почепцова, О. Пухкала, Є. Романенко, А. Савкова, С. Серьогіна, Г. Ситника, І. Сурай, С. Телешуна та ін.

Роль громадянського суспільства у процесі трансформацій в Україні висвітлюють у своїх наукових працях С. Вовканич, М. Головатий, Л. Кочубей, В. Кремень, О. Крюков, О. Куценко, М. Михальченко, Л. Мандзій, А. Пахарев, М. Пірен, Ф. Рудич, Н. Селютіна, М. Шульга та ін. В той же час, не достатньо проаналізованими залишаються процеси впливу суспільно-владної взаємодії на реформування публічного управління, визначення основних напрямків її удосконалення та формування дієвої публічної політики державно – громадських відносин.

Мета статті полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні сучасних тенденцій розвитку суспільно-владних відносин та їх впливу на реформування публічного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. Управління є необхідною функцією суспільного життя. Його мета полягає в організації спільної діяльності людей, їх окремих груп та організацій, забезпеченні координації і взаємодії між ними, а його суть – у здійсненні керуючого впливу на певні об'єкти. У кожному певний історичний момент управління відтворюється відповідним суспільством, існує для нього, за рівнем його розвитку характеризується та вдосконалюється. У глибоких і активних взаємозв'язках зі всією системою організації і функціонування суспільства, у підтримці її динаміки, раціональності, ефективності й віддзеркалюється «секрет» управління. Тому управління виступає однією з найскладніших, найвідповідальніших сфер практичної інтелектуальної діяльності людей. Це сфера, від стану якої в основному залежать добробут суспільства, доля кожної людини.

Нова концепція публічного управління та адміністрування повинна ґрунтуватися на реальних демократичних цінностях правової держави, запровадженні нової ідеології, у якій пріоритетним є реалізація прав і свобод громадян у спільній діяльності з державними інститутами. Структура виглядає таким чином, що запропоновані заходи сприятимуть прискоренню розвитку в Україні публічного управління. Метою концепції публічного управління має стати поетапне створення такої системи публічного управління, яка забезпечить формування сучасної, ефективною та результативною системи управління та дасть можливість Україні стати на один рівень з країнами розвиненої демократії [1, с. 119].

В Україні формування комунікативної взаємодії основних інститутів суспільної організації, а саме, органів влади та інститутів громадянського суспільства є важливою передумовою демократизації суспільного життя та системи публічного управління.

Потрібно констатувати, що в Україні ще слабо використовуються демократичні управлінські інститути в діяльності держави. Не знайдені ще механізми виховання прихильності громадян Української держави, службовців державного апарату до реформ і мотивації їхніх активних дій з практичного здійснення останніх.

Разом з тим у наукових працях залишається нез'ясованою проблема узгодження інструментальних та загальних визначень громадянського суспільства у взаємодії з державою. Вона проявляється, як вважає П. Ситник [9, с. 50–53], в чотирьох основних формах:

ідеальний варіант: громадянське суспільство й держава внутрішньо єдині, індивідуальні й загальні інтереси збігаються і реалізуються спільними зусиллями всіх громадян держави як цілого. Держава тут виступає винятково засобом задоволення розумних потреб усіх громадян;

відчуженість, розірваність, протистояння громадянського суспільства й держави, перманентна боротьба між ними на паритетних засадах;

поглинання державою громадянського суспільства. Держава перетворюється на самодостатнє утворення, яке починає паразитувати на громадянському суспільстві, використовуючи його як засіб задоволення інтересів правлячої еліти;

повне підпорядкування громадянським суспільством держави, руйнування її як носія загальної волі й засобу досягнення спільних інтересів. Держава перетворюється в чисту формальність, своєрідну ширму для прикриття маскуванню безчинств приватних осіб чи їхніх корпорацій. Владні ресурси держави використовуються для задоволення егоїстичних інтересів одних індивідів і придушення опору інших. Держава із засобу єднання суспільства перетворюється в знаряддя його руйнації, загострення запеклої боротьби одних її членів з іншими.

Саме ці визначення громадянського суспільства вимагають від нас зробити декілька суттєвих висновків. Ми погоджуємося з думкою І. Кресіної, яка досліджуючи феномен громадянського суспільства, акцентує увагу на низці методологічних настанов, які висвітлюють місце та роль громадянського суспільства у суспільно-владних процесах.

1. Громадянське суспільство не можна визначати як певний інститут на кшталт політичної партії, громадської організації, профспілки чи держави. Воно є характеристикою суспільства з точки зору його самоорганізації, ступеня розвитку демократії, реалізації прав і свобод людини і громадянина, виконання громадянами своїх політичних обов'язків як носіїв суверенітету, джерела влади, як свідомих суб'єктів політичної діяльності, як людей, відповідальних за свої дії, за майбутнє всього суспільства. Тому його не можна побудувати, але можна утвердити як нову якість політично організованого суспільства, як середовище демократії, свободи та відповідальності за долю держави і нації.

2. Громадянське суспільство створює державу, а не навпаки і співвідносяться як організм і механізм. Держава є складовою громадянського суспільства, інститутом здійснення публічної влади й механізмом забезпечення безпеки, добробуту, правового захисту прав і свобод громадян, а тому не може існувати у недемократичних системах.

3. Ступінь розвиненості громадянського суспільства є віддзеркаленням рівня демократизму і політико-правової культури соціуму. Здатність громадянського суспільства зберегти й ефективно реалізовувати більшість функцій та повноважень інститутів самоорганізації й самодіяльності свідчать про його розвиненість та укоріненість. Активність і розвиненість громадянського суспільства визначають і силу держави, що прямо пропорційна ефективності здійснення в межах відведених їй громадянським суспільством функцій і повноважень політичного управління в інтересах громадян, для чого створює правову систему і легітимно забезпечує порядок.

4. Громадянське суспільство за суттю є політичним, адже його суб'єктом є громадянин, що усвідомлює свої політичні інтереси і потреби і є активним

учасником політичних відносин. Тому тлумачення громадянського суспільства як сфери реалізації приватних інтересів громадян поза втручанням держави та її організуючим і регулюючим впливом, слід вважати некоректним. Громадянське суспільство – це сфера самореалізації громадян як свідомих політичних акторів – носіїв суспільних і політичних інтересів, що взаємно корелюються та потребують для цього легітимного і легального політичного інституту – держави. Влада, уособлена й інституціоналізована в державі (а тому і держава) є легітимною доти, доки її дії ґрунтуються на законі, праві, народній довірі та підтримці.

5. Громадянське суспільство не може бути структурованим як політична або правова система, адже системою виступає саме суспільство, соціум як сукупність індивідів і спільнот (які взаємодіють у одній площині, по горизонталі). Для дослідження громадянського суспільства доречно застосовувати такі критерії як часові та просторові характеристики (певні стани, етапи становлення в різних країнах), показники рівня політичної участі (активне, пасивне), ступеня забезпечення прав і свобод людини і громадянина (розвинене, нерозвинене), адекватності суспільним завданням, цивілізаційним викликам, здатності до саморозвитку тощо [3, с. 3–6].

У свій час влада запропонувала Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та План першочергових заходів з її реалізації, які були спрямовані на налагодження комунікації та поглиблення взаємодії органів державної влади та інституцій громадянського суспільства і, в цілому мала очевидні здобутки, й недоліки [5]. Зокрема, їй бракувало цілісності: реалізація завдань ускладнювалася різноспрямованими тенденціями. З-поміж основних недоліків було невирішеним належне організаційне, кадрове та методичне забезпечення структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію цієї політики та взаємодію із громадськістю. Це дає підстави вважати, що структурні підрозділи інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю опікувалися переважно чи виключно питаннями інформаційної політики, залишаючи поза увагою питання взаємодії з громадянським суспільством.

У багатьох країнах світу протягом останніх тридцяти років було прийнято той чи інший політичний документ, який пов'язано з розвитком громадянського суспільства та сектору організації громадянського суспільства (далі – ОГС). Ці документи знаходяться у діапазоні від взаємних угод між урядами (Велика Британія, Хорватія) чи парламентами (Естонія) та ОГС, до паралельних угод з урядом та парламентом (Латвія) і до односторонніх стратегій, прийнятих урядом (Угорщина, Польща, Данія, Чехія). У половині з цих країн такі політичні документи протягом 10–12 років переглядали або поновлювали; у деяких випадках (Естонія) такий перегляд був запланованим, у той час як в інших це було пов'язано зі зміною уряду (особливо у випадку Великої Британії) або з коригуванням графіку реалізації (Польща). Хорватія свою стратегію громадянського суспільства досі не переглядала. У той час політичні документи Латвії та Чехії прийнято нещодавно та їх перегляд заплановано на наступні роки. У нових країнах-членах ЄС перегляд також пов'язано з програмним циклом національних планів розвитку (як у Польщі та Латвії) [8].

Якщо до 2000 р. у ЄС діалог з громадянським суспільством розглядався через призму соціальної політики, то починаючи з дискусії «Комісія і неурядові

організації: розбудова міцнішого партнерства» шляхи розвитку співпраці почали широко застосовуватись і в сферах щодо політики розвитку, прав людини, екології, захисту прав споживачів [6]. Згодом було вироблено мінімальні стандарти прозорості та визначення крайніх часових рамок для проведення консультацій, зобов'язання повідомляти про їхній результат, реагувати на отримані коментарі, створення єдиного місця доступу для всіх консультацій Комісії, обов'язковість висвітлення результатів консультацій в Інтернеті [7].

В сучасних умовах, з урахуванням децентралізації, потребує глибинної модернізації чинної моделі публічних комунікацій між владою та громадськістю, зокрема моделі соціального діалогу, надання соціальним партнерам на місцевому рівні інструментарію для ефективних публічних комунікацій, а також досягнення спільних шляхів вирішення проблем соціально-економічного розвитку територій.

Діюча національна модель соціального діалогу не відповідає викликам часу та не виконує поставлені перед нею завдання. Причинами такої ситуації є, зокрема, його формалізація як з боку публічної влади так і наприклад з боку професійних спілок.

У цьому зв'язку, вкрай актуальним є посилення публічного та відкритого соціального діалогу між урядом, соціальними партнерами та громадським суспільством (зацікавлених ІГС, незалежних експертів, органів місцевої влади та громадських активістів на місцях) на усіх його рівнях щодо обговорення проблем та спільних дій в частині покращення його організації та управління.

Зазначене підтверджує актуальність запровадження концепції відкритого урядування для України, адже трансформаційні очікування населення постійно наражаються на закритість влади, чим блокується мобілізація суспільства на вирішення загальнонаціональних завдань [2, с. 78–79].

1. Принцип інформаційної відкритості – своєчасне надання інформації про діяльність органів державної влади, доступ до якої спеціально не обмежений законами, актами президента та уряду, яка є відкритою, загальнодоступною і достовірною, в форматі, зручному для її пошуку, обробки і подальшого використання, в тому числі у формі відкритих даних.

2. Принцип зрозумілості – уявлення цілей, завдань, планів і результатів діяльності органів виконавчої влади у формі, що забезпечує просте і доступне сприйняття суспільством інформації про діяльність зазначених органів влади.

3. Принцип залучення громадянського суспільства – забезпечення можливості участі громадян, громадських об'єднань і підприємницької спільноти в розробці і реалізації управлінських рішень з метою врахування їх думок і пріоритетів, а також створення системи постійного інформування та діалогу.

4. Принцип підзвітності – розкриття органами влади інформації про свою діяльність з урахуванням запитів і пріоритетів громадянського суспільства, забезпечуючи можливість здійснення громадянами, громадськими об'єднаннями та підприємницькою спільнотою контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Висновки і пропозиції. Публічне управління в сучасному суспільстві неможливе без наявності в ньому розгалуженої системи комунікацій. Демократизація суспільно-владних відносин полягає саме в тому, щоб у її процесі відбулося подолання стереотипу, що влада вище закону. «Без свободи слова, як слушно зауважив І. Парубчак, практично неможливо реалізувати ні право на участь в публічному управлінні державними справами, ні право обирати і бути

обраним до органів державної влади і місцевого самоврядування, ні право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації, ні право мирно збиратися, проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, ані інші гарантовані Конституцією громадянські та політичні права. «Свобода слова та право на інформацію є запорукою демократизації суспільно – владних відносин. Одним із головних призначень прозорості та відкритості влади стає забезпечення демократизації суспільно-владних відносин, що робить її об'єктом вивчення» [4].

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Зінчук М.І. Генезис наукового розуміння поняття публічного адміністрування в світі та Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 19. С. 119.
2. Карлова В. Перспективи впровадження відкритого урядування в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. № 2. С. 78–79.
3. Кресіна І. До питання про визначення поняття громадянського суспільства і української революції 2004 року. *Політичний менеджмент: український науковий журнал*. 2005. № 6 (15). С. 3–6.
4. Парубчак І. Роль засобів масової інформації у взаємодії органів публічної влади із суспільством на засадах відкритості і прозорості. URL: [https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7\(17\)/31.pdf](https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7(17)/31.pdf) (дата звернення: 01.07.2023).
5. Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 25.01. 2012 р., № 32/2012. Офіційний вісник України. 2012. № 9. Ст. 317.
6. Повідомлення Європейської Комісії «Щодо розвитку культури консультацій та діалогу». Брюссель. 2012. URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-2683-1196240486.pdf (дата звернення: 01.07.2023).
7. Халецький А.В. Зарубіжний досвід сприяння розвитку громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 11. С. 23.
8. The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership The European Commission. URL: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/intro_en.htm (дата звернення: 01.07.2023).
9. Ситник П.К. Громадянське суспільство і держава: особливості їх взаємодії. *Національна безпека України*. 2004. № 1/2. С. 50–53.

REFERENCES

1. Zinchuk, M.I. (2018), "The genesis of the scientific understanding of the concept of public administration in the world and in Ukraine", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, № 19, P. 119.
2. Karlova, V. (2018), "Prospects for the introduction of open governance in Ukraine", *Vcheni zapysky TNU imeni V.I. Vernads'koho, Seriya: Derzhavne upravlinnya*, № 2, pp. 78–79.
3. Kresina, I. (2005), "On the question of defining the concept of civil society and the Ukrainian revolution of 2004", *Politychnyy menedzhment: ukrayins'kyu nauk. zhurnal*, № 6 (15), pp. 3–6.

4. Parubchak, I. The role of mass media in the interaction of public authorities with society on the basis of openness and transparency, [Online], available at: <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration.pdf> (Accessed 1 July 2023).
5. The issue of promoting the development of civil society in Ukraine: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 25.01.2012. № 32/2012. Ofitsiynyy visnyk Ukrainy. 2012. № 9. P. 317.
6. Communication of the European Commission «On the development of the culture of consultation and dialogue», Brussels, 2012, [Online], available at: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads//attach-2683-1196240486 (Accessed 1 July 2023).
7. Khaletsky, A.V. (2012), “Foreign experience in promoting the development of civil society“, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, № 11, P. 23.
8. The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership The European Commission, [Online], available at: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/intro_en.htm (Accessed 1 July 2023).
9. Sytnyk, P.K. (2004), “Civil society and the state: peculiarities of their interaction“, *Natsional'na bezpeka Ukrainy*, № 1/2, P. 50–53.