

УДК 35.07:321.001.73

А. І. Недількоасистент секції державного управління і права
Полтавського національного технічного університету
імені Юрія Кондратюка

ЗНАЧЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена розгляду основних питань щодо впливу інститутів громадянського суспільства на розвиток публічного управління на місцевому рівні в Україні. Розглянуто взаємодію органів публічної влади на місцевому рівні та громадянського суспільства та їх вплив на формування сучасного, ефективного публічного управління на місцевому рівні в Україні, а також виявлено основні проблеми їх взаємодії, які потребують невідкладного вирішення.

Ключові слова: громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, публічне управління на місцевому рівні, місцевий рівень.

Постановка проблеми. Досвід зарубіжних країн показує, що значної уваги у вітчизняній системі публічного управління на місцевому рівні потребує взаємодія органів публічного управління з громадськістю, адже будь-які перетворення в державі не матимуть успіху без підтримки громадянського суспільства, участі громадян в процесі прийняття та реалізації суспільно важливих питань. Підвищення ролі громадянського суспільства в публічному управлінні на місцевому рівні сприяє підвищенню ефективності публічного управління, збільшенню рівня довіри громадян до влади та зацікавленості громадськості у формуванні та реалізації державної та особливо регіональної політики, оскільки громадяни максимально зацікавлені в розвитку свого регіону. Одним із головних завдань, що стоять перед Україною, є визначення пріоритетних цілей та напрямів публічної політики, зокрема стосовно розвитку місцевого самоврядування, громадських ініціатив, самоорганізації населення. Тобто успішне досягнення зазначених завдань зумовлює необхідність проведення ґрунтовного аналізу взаємодії держави, органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, визначення значення громадянського суспільства в процесах публічного управління, зокрема на місцевому рівні.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невідирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню питань щодо громадянського суспільства, його значення та ролі та інститутів громадянського суспільства у формуванні ефективного публічного управління на місцевому рівні присвячені роботи таких вітчизняних науковців: В. Бакуменка, Н. Гнидюк, М. Головатий, Н. Драгомерецької, І. Лопушинського, А. Кудряченка, В. Князев, В. Купрія, В. Мартиненка, Л. Мельник, О. Оболенського, О. Руденко, С. Серьогіна, А. Смольов, Л. Усаченка, С. Чернова та інших.

Невідирішені раніше проблеми. Незважаючи на значний доробок вітчизняних вчених, пов'язаний із розвитком, сутністю та значенням громадянського суспільства, залишається ряд недосліджених питань, зокрема щодо існування нових підходів до розуміння сутності громадянського суспільства та його значення в процесі формування ефективного публічного управління на місцевому рівні в Україні. Також на сьогодні важливим питанням є розроблення новітніх концепцій та підходів до проблем взаємодії громадянського суспільства та держави.

Формулювання цілей (мети) статті.

Метою статті є розгляд значення громадянського суспільства та його інститутів у розвитку вітчизняної системи публічного

управління на місцевому рівні в Україні, аналіз взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні та громадянського суспільства, дослідження впливу їх взаємодії на розвиток публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Роль громадянського суспільства в розвитку демократичних державах набуває все більшого значення та уваги, в зарубіжних країнах посилюється взаємодія місцевих органів влади з громадськістю через інститути громадянського суспільства. Так, для України взаємодія органів публічного управління та громадянського суспільства набуває подвійного значення та складності, адже на сучасному етапі розвитку відбуваються зміцнення та закріплення європейських принципів публічного управління та одночасно відбувається закріплення громадянського суспільства, розвиток інститутів громадянського суспільства, надання їм більше можливостей у прийнятті суспільних рішень місцевого та державного рівня. Тобто формування публічного управління та громадянського суспільства є ключовими моментами в становленні правової, соціальної держави.

Перехід від радянської системи державного управління до сучасної системи публічного управління зумовило переміщення на перший план інтересів громадян, суспільства, а не організаційної структури, як було раніше. Зокрема, Г. Букет під час розгляду публічного управління наголошує на тому, що публічне управління не є певним нейтральним, технічним процесом, а є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом і громадянським суспільством [2]. Громадянське суспільство в Україні проміжну роль між суспільством та державою відповідно до цього визначається його роль у суспільстві та державі. Ця роль громадянського суспільства визначається функціями громадянського суспільства: інтегральною, інструментальною, дистрибутивною, регулятивною, управлінською, комунікативною, нормативною, ціннісною, контролюючою, функціями протистояння і критичного відображення.

Відповідно до розкритої Г. Букетом сутності публічного управління стає важли-

вим питанням взаємодія публічних органів влади з громадянським суспільством, за рахунок їх якісної взаємодії буде покращено механізми реалізації публічного управління. Перш за все позитивні зміни викликані такою взаємодією будуть на місцевому рівні, оскільки громадянське суспільство найбільше взаємодіє з публічними органами влади саме на місцевому рівні та має найбільше важелів впливу на них.

Оскільки публічне управління розглядається як управління, що здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами, визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкту управління [2], то навіть із визначення стає очевидним, що громадянське суспільство в публічному управлінні відіграє важливу роль, без його участі публічне управління не може існувати повноцінно. Одним із пріоритетних завдань, які стоять перед Україною, є набуття статусу соціальної держави, вдосконалення публічного управління, розвиток інформаційного суспільства, яке спрямоване на забезпечення потреб громадян, тісна взаємодія органів влади та суспільства.

Публічне управління на місцевому рівні виконує ряд функцій, серед яких, на нашу думку, одними з найважливіших є:

- 1) соціальні;
- 2) культурно-освітні;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) зв'язки з громадськістю;
- 5) інформаційне забезпечення та ін.

Усі зазначені вище функції передбачають постійний активний зв'язок органів публічної влади на місцевому рівні з громадянським суспільством. Якщо громадянське суспільство не буде повноцінно розвинене, то буде порушена взаємодія з органами публічного управління, що негативно вплине на виконання основних функцій публічного управління та в цілому на його функціонування та ефективність. Тому важливою умовою розвитку ефективного публічного управління на місцевому рівні в Україні є забезпечення взаємодії органів публічного управління з інститутами громадянського суспільства та створення умов для функціонування громадянського суспільства.

О. Оболенський та С. Чернов у своїх роботах зазначають, що органи публічної влади впливають на громадян індивідуально і через їх різні колективи, утворені природним шляхом або створені з волі людей (наприклад, партії). Багато дій органів публічної влади звернені й до всеосяжного колективу – суспільства в цілому. У свою чергу, громадяни, їхні колективи суспільство реагують на публічне управління і встановлюють зворотні зв'язки з органами, державою в цілому [8].

Громадянське суспільство – це суспільство з високим рівнем громадянської активності та розвитку політичних, культурних, моральних, соціальних, економічних інтересів та цінностей, яке приймає активну участь у прийнятті державно-управлінських рішень та одночасно не залежить від держави. Розвиток громадянського суспільства свідчить про закріплення демократичних принципів.

Щодо розвитку громадянського суспільства в Україні існує декілька підходів. Частина науковців стверджує, що воно мало розвинене та не має необхідного масштабу для виконання своїх цілей, інша частина науковців у своїх роботах зазначає про нерівномірний розвиток громадянського суспільства на території України та про поступове підвищення його важливості для місцевого самоврядування.

У другій половині ХХ ст. в більшості країн Західної Європи відбулися процеси переходу від держави-нації до держави-суспільства, тобто від звичних взаємовідносин влади та суспільства до принципів узгодження їх діяльності та консенсусу [5].

Для України прийняття незалежності стало важливим кроком у процесах демократизації суспільного життя, що принесло зміни в громадянське суспільство, а саме стимулювало зародження основних принципів подальшого його розвитку. Хоча на тому етапі основною проблемою була відсутність у населення бажання до впровадження демократичних цінностей, що було викликано довгим впливом тоталітарного режиму.

З 2000-х років в Україні активізувалися процеси суспільного життя, в цей період підвищився рівень демократії, населення

почало приймати активну участь у страйках, виступах та акціях, які були викликані проблемами соціального забезпечення, а саме: невиплата заробітної плати, пенсій, інших соціальних виплат. Хоча така зацікавленість лише матеріальним становищем не визначала позитивних рис громадянського суспільства. І лише революція 2004 року значно збільшила суспільну свідомість громадян, коли, крім матеріальних благ, громадяни почали цікавитися і політичними справами та намагатися вплинути на них.

Наступним важливим кроком розвитку громадянського суспільства стало утворення Громадських організацій в 2010 році, а саме наявність Громадських організацій є важливою ознакою громадянського суспільства, адже вони є незалежними від будь-яких політичних партій, релігійних установ чи бізнесу. Чим вищий рівень участі населення в діяльності Громадських організацій, тим вищий буде рівень розвитку громадянського суспільства.

В Україні громадянське суспільство починає формуватися, коли для розвинутих країн світу проблема побудови громадянського суспільства вже не є такою гострою, яке уже сформоване та зайняло необхідну йому нішу між публічною владою та громадянами для ефективного виконання своїх функцій. З досвіду зарубіжних країн бачимо, що становлення громадянського суспільства тісно пов'язано з політичною та соціальною модернізацією країни, перетворенням економічних відносин та формуванням національної свідомості українського народу [9].

У країнах, які дотримуються принципу соціальної держави, громадянське суспільство залишає за державою прийняття рішень щодо соціально-економічних процесів та одночасно контролює всі процеси, що не дозволяє перетворити систему управління в тоталітарну. Тобто держава виконує політичні функції та функції, які громадянське суспільство делегує державі шляхом проведення виборів. До делегованих функцій можемо віднести:

- 1) забезпечення безпеки у всіх сферах життєдіяльності суспільства;
- 2) гарантія додержання основних прав і свобод людини;

- 3) регулювання економічних процесів;
- 4) формування та регулювання внутрішньої політики держави тощо.

Для того щоб більш детально дослідити вплив громадянського суспільства на публічне управління на місцевому рівні, необхідно розглянути інститути громадянського суспільства, за допомогою яких здійснюється вплив, та органи публічної влади на місцевому рівні, на які здійснюється вплив. Тобто взаємодія між інститутами громадянського суспільства та органами публічного управління на місцевому рівні лежить в основі розкриття значення громадянського суспільства для формування ефективного публічного управління.

У науковій літературі виділяють низку інститутів громадянського суспільства, на основі проаналізованої літератури можемо виокремити такі інститути: громадські організації та рухи, професійні і творчі спілки, організації роботодавців, професійні асоціації, недержавні заклади освіти та охорони здоров'я, благодійні, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, непідприємницькі товариства та установи, політичні партії та організації підприємців і промисловців, що не належать до влади та інші форми об'єднань громадян [7]. Головною ознакою цих інститутів є те, що вони утворюються не державою, і тому їх реальне функціонування є показником громадської зрілості суспільства, усвідомлення ним своїх власних потреб, рівня його самосвідомості.

Відповідно до Конституції публічне управління на місцевому рівні в Україні здійснюється місцевими державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням (територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста; районна та обласна ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення) [1; 3].

Важливим елементом системи публічного управління на місцевому рівні є територіальні громади, саме в територіальній громаді на місцевому рівні розпочинаються процеси формування людських відносин з державою, взаємодія влади та громадян,

формування особистої думки кожного індивіда, тобто закладаються формуються ознаки, що притаманні саме публічному управлінню. Одночасно територіальні громади, як і місцеве самоврядування, часто відносять до інституцій громадянського суспільства, оскільки місцеве самоврядування залучає у своїй діяльності місцевих жителів та надає їм можливість приймати участь у прийнятті державно-управлінських рішень. Тобто місцеве самоврядування виступає одночасно певним посередником між державою та громадянами та інститутом громадянського суспільства, воно є важливою функціональною складовою частиною громадянського суспільства. Саме через органи місцевого самоврядування бере початок реалізація всього того, що відноситься до поняття місцевої (локальної) демократії, а місцева демократія є основою демократії в цілому.

А. Стойка у своїх роботах зауважує, що погляди та інтереси громадянського суспільства мають враховуватися, органи влади та управління повинні бути підзвітними та підконтрольними громадянському суспільству й діяти виключно в його інтересах, а результати їх діяльності – бути абсолютно прозорими для всіх зацікавлених сторін, оскільки саме це надає процесу управління ознак публічності [6].

Сучасними науковцями визнається, що в громадянському суспільстві соціальні процеси структуруються і відтворюються у вигляді соціальних інститутів, діючих, з одного боку, відповідно до норм права, а з іншого – задовольняючи потреби та інтереси громадян. При цьому, говорячи про роль у функції громадянського суспільства в системі публічного управління, більшість науковців сходяться на тому, що воно є основою існування будь-якої демократичної держави та передумовою ефективного місцевого самоврядування [7].

Важливою проблемою є неефективна взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади на місцевому рівні, оскільки на сьогодні майже відсутні механізми їх взаємодії, що викликає такі порушення, як зловживання службовим положенням та виникнення корупційних дій. Тобто необхідно структурувати механізми взаємодії орга-

нів публічної влади з інститутами громадянського суспільства на місцевому рівні, створити умови для партнерських відносин між ними, що в загальному утворить сприятливі умови для ефективних та плідних взаємовідносин між органами публічної влади та громадянським суспільством, що в цілому підвищить рівень розвитку публічного управління на місцевому рівні та поступово – на загальнодержавному рівні.

Взаємодія інститутів громадянського суспільства та органів публічної влади на місцевому рівні підвищує рівень децентралізації влади. Вдосконалення механізмів їх взаємодії, крім наведених вище позитивних процесів, дає можливість удосконалити систему місцевого самоврядування, розвивати громадянське суспільство, підвищувати рівень місцевої демократії, активізувати діяльність представників місцевих громад.

Висновки і перспективи подальших досліджень. На основі проведеного аналізу можемо сказати, що публічне управління не може існувати без громадянського суспільства. Саме інститути громадянського суспільства мають значний вплив на органи публічної влади на місцевому рівні, саме громадянське суспільство, його значимість є важливою складовою частиною, яка відрізняє публічне управління від державного управління. Тобто створення інститутів громадянського суспільства, надання їм функцій контролю за прийняттям державно-управлінських рішень є ознакою переходу України від радянських принципів побудови систем управління до європейських.

Створення громадянського суспільства – процес довготривалий та можливий за наявності певних умов розвитку, за яких взаємини держави і суспільства, влади і народу будуються винятково на правових основах. Поряд із цим держава стає гарантом забезпечення в суспільстві безпеки в цілому та кожного громадянина зокрема. Головним показником рівня розвитку громадянського суспільства є місцеве самоврядування. Саме на рівні міського, районного, селищного врядування мають найповнішу реалізацію головні компонен-

ти громадянського суспільства – громада і представницька влада, ініціатива і контроль, інтереси та права кожної особи.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Обушна Н.І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н.І. Обушна // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 44(1). – С. 53.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. – Режим доступу : www.zakon1.rada.gov.ua.
4. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю.В. Ковбасюка, С.А. Романюка, О.Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – 150 с.
5. Розвиток громадянського суспільства в Україні: минуле, сучасність, перспективи : [колективна монографія / за заг. ред. О.М. Руденко, С.В. Штурхецького]. – Острог : ІГСУ, Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2014. – 328 с. – (Серія : «Громадянське суспільство», Вип. 7).
6. Стойка А.В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні : автореф. дис. ...канд. держ. упр. : 25.00.02 / А.В. Стойка ; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://berabuucusa.by.ru>.
7. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні / М. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.spa.ukma.kiev.ua. – Назва з екрану.
8. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» [Текст] / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – С. 7.
9. Чумаков Д.Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави / Д.Д. Чумаков // Грані. – 2014. – № 6. – С. 131.

Недилько А. И. Значение гражданского общества в развитии публичного управления на местном уровне в Украине

Статья посвящена рассмотрению основных вопросов влияния институтов гражданского общества на развитие публичного управления на местном уровне в Украине. Рассмотрено взаимодействие органов публичной власти на местном уровне и гражданского общества и их влияние на формирование современного, эффективного публичного управления на местном уровне в Украине, а также выявлены основные проблемы их взаимодействия требующих безотлагательного решения.

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданского общества, публичное управление на местном уровне, местный уровень.

Nedilko A. The significance of civil society in the development of public administration at local level in Ukraine

The main issues concerning the influence of civil society institutions on the development of public administration at the local level in Ukraine are considered. The interaction of public authorities at the local level and civil society and their influence on the formation of modern, effective public management at the local level in Ukraine has been analyzed, and the main problems of their interaction are identified that require urgent solution.

Key words: civil society, civil society institutions, public administration at the local level, local level.