

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Державне управління: удосконалення та розвиток № 5, 2017

УДК 35:323.2

А. В. Кожина,

*к. держ. упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, м. Київ*

СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Alla Kozhyna,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration
of the Taurida National V.I. Vernadsky University (TNU), Kyiv*

STRATEGIC GUIDELINES FOR PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CIVIL SOCIETY DEVELOPMENT

В статті досліджено стратегічні орієнтири публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні та особливості створення демократичної системи правління, що базується на взаємодії органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства під впливом євроінтеграції та глобалізації. Також проаналізовано нормативно-правові документи з питань забезпечення участі громадськості у суспільно-політичній діяльності та у виробленні публічної політики. Визначено стратегічні засади інституалізації взаємовідносин держави з громадянським суспільством в Україні. Доведено, що нова модель публічного управління на основі цінностей громадянського суспільства поєднує управління із саморегуляцією, самоорганізацією і самодіяльністю суспільства, що веде до підвищення ефективності держави, нової якості життя та суспільного устрою.

In this article explored strategic guidelines for public management in the context of civil society development in Ukraine and features of create a democratic system of government, which is based on cooperation between public authorities with civil society organizations under the influence of European integration and globalization. Also, analyzed the normative legal documents on issues ensuring public participation in social and political activity and in the formulation of public policy. Defined the strategic principles of institutionalization of relations between the State and Civil Society in Ukraine. Proved that a new model of public management which based on civil society values combines management with self-regulation, self-organization and independent action society that leads to improve efficiency state, a new life

quality and social order.

Ключові слова: *публічне управління, громадянське суспільство, стратегічні орієнтири публічного управління, трансформація публічного управління.*

Keywords: *public management, civil society, strategic guidelines for public management, public management transformation.*

Постановка проблеми. Демократизація суспільного життя та глобальні світові процеси спонукають до пошуку нових моделей ефективного управління державою для забезпечення достойного рівня добробуту населення. Досвід розвинених країн свідчить про те, що демократично орієнтоване публічне управління ґрунтується на взаємодії та партнерстві з громадянським суспільством, використовує громадську участь, широку самоорганізацію населення та соціальний капітал для виконання суспільно важливих функцій, що сприяє відкритості, прозорості, підзвітності органів публічної влади та підвищенню довіри громадян до влади. Трансформаційні процеси в політичній системі України вимагають нових рішень для створення ефективної системи публічного управління, для чого необхідні стратегічні орієнтири, в межах яких може відбуватися його правова інституалізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формуванню ефективної системи публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні присвячені роботи українських науковців, таких як: В. Бебик, В. Бакуменко, О. Пухкал, О. Корнієвський, М. Іжа, А. Колодій, Т. Василевська, Н. Гавкалова, О. Оболенський, В. Воронкова, І. Письменний, М. Пухтинський, Ю. Сурмін, В. Тертичка, С. Гайдученко та інших.

Проте таких праць, які б визначали стратегічні орієнтири публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства недостатньо.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення стратегічних орієнтирів публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні, особливостям створення демократичної системи правління, що базується на взаємодії органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства під впливом євроінтеграції та глобалізації.

Вклад основного матеріалу. На сучасному етапі в Україні відбувається низка реформ та трансформація процесів управління різними сферами суспільного життя. Триває процес розбудови державності та створення демократичної системи правління, перехід від концептів «державного управління», «публічного адміністрування» до «публічного управління», від моделей Old Public Management (старого публічного управління), New Public Management (нового публічного управління), Networked Government (мережевого уряду) до Good Governance (доброго врядування).

Публічне управління (англ. *public management*) представляє собою щонайкраще використання ресурсів для реалізації пріоритетних цілей державної політики. Публічне управління від державного відрізняється тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [1].

Демократизація процесів управління формується на широкому спектрі суспільного самоуправління, що доповнює публічне адміністрування, коли будь-який суб'єкт управління не може охопити все розмаїття суспільних явищ і об'єктивно оптимальним варіантом стає поєднання управління із саморегуляцією, самоорганізацією і самодіяльністю суспільства [1].

Таку ідею соціальної самоорганізації як головного механізму реформування публічного управління підтримують українські науковці, зокрема, Воронкова В.Г. слушно зауважує, що: «Сучасні міжнародно-правові джерела використовують визначення публічного управління як способу самоорганізації суспільства в процесі розробки, консенсусу та взаємодії учасників соціального процесу за рахунок розвинених механізмів визначення їх інтересів, узгодження розбіжностей та забезпечення законних прав та обов'язків, що ... тісно корелює з поняттям управління, яке набуває характеру самоуправління» [2, с. 22]. Гавкалова Н.Л. відмічає, що відмінність концепту публічного управління від інших управлінських концептів полягає в тому, що воно базується на «само», відповідно передбачає включення архетипів демократії та передбачає посилення децентралізації й відповідну демократизацію управління на рівні регіону та місцевого самоврядування [3, с. 18].

Таким чином, концепт публічного управління базується на демократичній правовій організації суспільства та передбачає контекст взаємозв'язку з розвитком громадянського суспільства та його цінностями.

Сам термін «громадянське суспільство» означає суспільний простір, що лежить поза владними, бізнесовими та сімейними взаємозв'язками та діями, в якому індивіди об'єднуються на добровільних засадах для просування спільних інтересів [4, с. 112].

Реформування суспільного життя в Україні тісно пов'язано зі станом та тенденціями розвитку громадянського суспільства, адже саме останнє уявляє собою потужний потенціал творчої суспільно-корисної активності її вільних громадян та різноманітних добровільно сформованих громадських спільнот, які у співпраці із органами публічної влади (органами державної влади та органами місцевого самоврядування) втілюють українську конституційну мету – «суверенну, незалежну, демократичну, соціальну, правову» країну [4].

Процес трансформації публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні відбувається в нормативних та інституційних рамках, які складаються з міжнародних та національних правових документів.

Передусім, це міжнародні договори й угоди, серед яких слід виділити Угоду про асоціацію між Україною та ЄС від 16 вересня 2014 р., яка завдає орієнтири на гармонізацію з міжнародними стандартами і зовнішній вектор політики розвитку України та підписання якої стало можливим завдяки активній участі й тиску громадянського суспільства.

Україною ратифіковані міжнародні акти, в яких закріплено основоположні принципи і цінності громадянського суспільства, питання взаємодії публічної влади з громадськістю та участі громадськості в управлінні державними справами, найважливіші серед них: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р., Конвенція про захист прав людини та основних свобод 1950 р., Загальна Декларація прав людини 1948 р., Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля 1998 р..

До міжнародних стандартів демократичного публічного управління слід віднести також резолюції Ради ООН з прав людини: «Рівна участь у політичному житті» 2013 р., «Рівна участь в політичних та публічних справах» 2015 р., «Простір громадянського суспільства: створення та підтримка, на рівні закону та на практиці, безпечного та сприятливого середовища» 2013 р. та інші.

Правові акти Ради Європи закріплюють стандарти та механізми участі громадян в демократичному врядуванні, зокрема на місцевому рівні: Європейська хартія місцевого самоврядування, Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади 2009 р., Конвенція Ради Європи про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 р., Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи щодо участі громадян у публічному житті на місцевому рівні 2001 р., Резолюція Ради Європи «Майбутнє демократії: посилення демократичних інститутів» 2003 р., Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні 2008 р., Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо оцінки, аудиту та моніторингу участі та напрямків політики участі на місцевому і регіональному рівні 2009 р., Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи «Участь громадян на місцевому та регіональному рівні у Європі» 2011 р. тощо.

Важливими орієнтирами для розвитку демократичного публічного управління є документи Європейського Союзу, зокрема: Біла книга з Європейського управління 2001 р., Комунікація створення інтерактивної політики 2001 р., План Д для демократії, діалогу та дебатів 2005 р., План Дій Комісії з поліпшення комунікації в Європі 2005 р., Біла книга з Європейської комунікаційної політики 2006 р., Комунікація Європи у партнерстві 2007 р.

На ґрунті міжнародної правової бази в Україні паралельно відбувався процес формування стратегічних орієнтирів розвитку демократично орієнтованого управління державою. Основоположним концептуальним документом самоорганізації населення став Закон України «Про об'єднання громадян» 1992 р. Однак цей процес відбувався нерівномірно, зокрема, за часи незалежної Української держави в нормативно-правовій площині щодо інституалізації громадянського суспільства зрушення почалися з 2000-х років за активної участі представників наукових та громадських кіл.

Так, IV Всесвітнім форумом українців 19 серпня 2006 р. було ухвалено громадську концепцію «Дороговкази становлення українського громадянського суспільства» та «План саморозвитку українського громадянського суспільства», що стали результатом апробації сформованої у 2003 році «Національної концепції розвитку громадянського суспільства в Україні» в рамках громадського проекту «Україна - це ми» і були створені на підставі всебічного аналізу стану

громадянського суспільства в Україні з використанням методики стратегічного планування та Міжнародного індексу вимірювання громадянського суспільства CIVICUS [4].

Громадські ініціативи щодо інституалізації взаємовідносин держави з громадянським суспільством були підтримані на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України, що знайшло відображення в низці документів стратегічного порядку.

Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» визначила порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та створення громадських рад при центральних та місцевих органах виконавчої влади. На даний час ці питання регулює Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [5].

Важливими урядовими ініціативами в сфері налагодження взаємодії і партнерства між органами публічної влади й інститутами громадянського суспільства були наступні: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р. «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходу щодо її реалізації», Указ Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 «Питання розвитку громадянського суспільства в Україні», Постанова КМУ від 05 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».

Послідовність державної політики в сфері запровадження інструментів розвитку громадянського суспільства в Україні прослідковується в затвердженні Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. Ця Стратегія спрямована на створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [6].

Вказаний вектор державної політики наявний і в таких напрямках як Партнерство «Відкритий Уряд», що є багатосторонньою ініціативою ООН і платформою для національних реформаторів з метою зробити свої уряди спроможними більш активно реагувати на потреби громадян, через яку Уряд України з 2012 року прагне принципово змінити підходи до формування та реалізації державної політики в частині забезпечення відкритості та прозорості прийняття рішень, їх відповідності очікуванням громадян, де роль інститутів громадянського суспільства у суспільно-політичних процесах, зокрема у вирішенні життєво важливих для України питань, постійно зростає [7]. Ці ідеї також закладено в Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», схвалену Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, головною метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [8], а також в Закон України № 2411-VI «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. [9].

Висновки. Незважаючи на відмінність політичних ідеологій українських Урядів та Президентів на протязі десятиліть спостерігається стійка тенденція підтримки розвитку громадянського суспільства з боку органів державної влади, певне «загравання» з громадськістю, на тлі чого приймаються цілком прийнятні для розвитку демократичних інститутів законодавчі акти. В руслі останніх тенденцій по наближенню України до Європейського Союзу та набуття Євроасоціації, такий інтерес до взаємодії та партнерства між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства значно посилюється та набуває нових рис. Реформа децентралізації державної влади в Україні також потребує більшої самоорганізації та ініціативи населення, кооперації місцевих органів влади з організаціями громадянського суспільства задля вирішення питань місцевого значення та підвищення конкурентоспроможності територій.

Саме такі тенденції демонструють, що у цілому питання визначення стратегічних орієнтирів модернізації публічного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні набуло правової інституалізації та продовжує свою еволюцію. Формування демократичної системи правління та створення політико-правових умов для участі громадян у суспільно-політичній діяльності на тлі глобалізаційних тенденцій породжує нову модель публічного управління на основі цінностей громадянського суспільства, що веде до підвищення ефективності держави, нової якості життя та суспільного устрою.

Порушені в статті питання та тенденції розвитку можуть бути детальніше вивчені в ході подальших наукових розвідок.

Використані джерела інформації.

1. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни – Публічне управління: наукова розробка / О.Ю. Оболенський, С.О. Борисевич, С.М. Коник. – К.: НАДУ, 2011. – 56 с.

2. Воронкова В.Г. Соціальна самоорганізація як головний механізм реформування публічного управління в умовах трансформаційних перетворень / Воронкова В.Г. // Публічне управління: стратегія реформ 2020 [зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2015 – с. 169-171.
3. Гавкалова Н.Л. Публічне управління: методологічний аспект/ Гавкалова Н.Л. // 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. – С. 16-18.
4. Робочі матеріали IV Всесвітнього форуму українців. – К., 18-20 серпня 2006 р. – с. 111-154.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
6. Національна Стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>.
7. План дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016-2018 роках : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 909-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-%D1%80>.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
9. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

References.

1. Obolens'kyj, O. Yu., Borysevych, S.O. and Konyk, S.M. (2011), *Opornyj konspekt leksij z navchal'noi dystsyplyny – Publichne upravlinnia: naukova rozrobka* [The basic synopsis of lectures on academic discipline - public management: scientific development], NADU, Kyiv, Ukraine.
2. Voronkova, V.H. (2015), “Social self-organization as the main mechanism reform of public management in terms of transformational changes” *Zbirka tez na Mizhnarodnij nauk. konhresu* [Conference Proceedings of the International Scientific Congress], *Mizhnarodnij nauk. konhres* [International Scientific Congress], NADU «Mahistr», Kharkiv, Ukraine.
3. Havkalova, N.L. (2014), “Public Management: methodological aspect” *Materialy nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu* [Conference Proceedings of the International Scientific Conference], *Nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu* [International Scientific Conference], NADU, Kyiv, Ukraine, Vol 1. – P. 16-18.
4. Ukrainian World Coordinating Council (2006), “Robochi materialy IV Vsesvitn'oho forumu ukraintsiv” " [Working Papers of IV Ukrainian World Forum], UWCC, Kyiv, Ukraine.
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On ensuring public participation in shaping and implementing the state policy”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (Accessed 10 May 2017).
6. President of Ukraine (2016), “The Decree of the President of Ukraine “National Strategy for promoting the Civil Society Development in Ukraine in 2016-2020”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/68/2016> (Accessed 10 May 2017).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), “Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Action Plan with initiative implementation Partnership "Open Government" in 2016-2018”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-2016-%D1%80> (Accessed 10 May 2017).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), “Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the strategy for sustainable development "Ukraine - 2020”, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 10 May 2017).
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine “On the principles of domestic and foreign policy”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (Accessed 10 May 2017).

Стаття надійшла до редакції 01.05.2017 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу