

плюралізму корпоратизм розглядає державу як найважливіший інституціональний елемент відносин між групами інтересів і політикою.

У класичному визначенні, яке запропонував у 1974 р. Ф. Шміттер, сучасний корпоратизм визначається як «система представництва інтересів, складові частини якої організовані в кілька особливих, примусових, неконкурентних, ієрархічно впорядкованих, функціонально різних розрядів, офіційно визнаних або дозволених (а то й просто створених) державою, що наділяє їх монополією на представництво у своїй сфері в обмін на відомий контроль за підбором лідерів і артикуляцією вимог і прихильностей» [5, с. 15].

Можна відрізнити авторитарний і ліберальний корпоратизм. Останній є особливим типом участі великих організованих груп у виробленні державної політики за перевагою в галузі економіки, що характеризується високим рівнем міжгрупової кооперації. Ліберальний корпоратизм не претендує на підміну інституційних механізмів парламентського та партійного правління, але в той самий час сприяє більшій інтегрованості політичної системи. Його не можна ототожнювати лише з консультаціями і співпрацею уряду і зацікавлених груп. Його відмінна риса – високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні економічної політики. Сутнісними характеристиками ліберального корпоратизму є високий рівень інституційної інтеграції конфліктуючих груп і високий ступінь кооперації між самими цими групами у виробленні державної політики. Прихильники концепції ліберального корпоратизму вважають, що зацікавлені групи виконують в умовах демократії поряд з артикуляцією інтересів і «тиском» на владу надзвичайно важливу функцію контролю за діяльністю державної адміністрації (підрозділи якої самі є групами інтересів).

Отже, оцінюючи теоретичні підходи до вивчення бізнесу, як політичного актора, необхідно враховувати й ту обставину, що всі ці підходи дуже тісно пов'язані із загальними ідеологічними настановами того чи іншого автора. Незважаючи на деклароване прагнення до наукової об'єктивності, прихильність тим чи іншим політичним поглядам не може не впливати на позицію конкретного дослідника, особливо стосовно політично гострого сьогодні питання про взаємини бізнесу та влади.

З розглянутих у статті концепцій, що аналізують взаємодію влади та бізнесу, вважаємо найбільш прийнятним для українських реалій корпоратистський підхід. Розгляд держави як окремої корпорації, яка має свої відмінні від бізнес-структур інтереси і при цьому буде з ними партнерські відносини, надає можливості більш детально аналізувати організаційні форми взаємодії влади та бізнесу, особливості державного управління в цій сфері, до того ж ураховуючи тенденції глобалізації, що накладають свої обмеження на цю взаємодію.

Список використаних джерел

1. **Ачкасов В. А.** Сравнительная политология : курс лекций / В. А. Ачкасов. – СПб. : СПбГУ, 2002. – 182 с.
2. **Бурлацкий Ф. М.** Современный Левиафан: очерки политической социологии капитализма / Ф. М. Бурлацкий, А. А. Галкин. – М. : Мысль, 1985. – 384 с.
3. **Перегудов С. П.** Группы интересов и Российское государство / С. П. Перегудов, Н. Ю. Лапина, И. С. Семенов. – М. : Эдиториал УРСС, 1999. – 350 с.
4. **Политические** системы современности. Очерки / Бурлацкий Ф. М., Егоров С. А., Каленский В. Г. [та ін.] ; отв. ред. Ф. М. Бурлацкий, В. Е. Чиркин. – М. : Наука, 1976. – 253 с.
5. **Шмиттер Ф.** Неокорпоратизм / Ф. Шмиттер // Полит. исслед. – 1997. – № 2. – С. 14 – 22.
6. **Offe C.** Theses on the Theory of the State / C. Offe, V. Ronge // Classes, power and conflict: Classical and contemporary debates / ed. by A. Ciddens, D. Held. Berkeley; Los Angeles Univ. of California Press, 1982. – 640 p.
7. **Poulantzas N.** The Problem of the Capitalist State / N. Poulantzas // Ideology in Social Science: Readings in critical social theory / ed. by R. Blackburn. – London : Collins, 1973. – 382 p.
8. **Pressure Groups** / J. Richardson (ed.) – Oxford : Oxford University Press, 1994. – 288 p.
9. **Truman D.** The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion / D. Truman. – N. Y. : Knopf, 1971. – 576 p.

Надійшла до редколегії 25.04.13

УДК 323.21

Олена САМБУК

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

СУЧАСНИЙ ЗМІСТ ПОНЯТТЯ «ГРОМАДСЬКА РАДА ПРИ ОРГАНІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ» В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ (частина II)

Розкривається сутність поняття «громадська рада при органі виконавчої влади». Висвітлюються процедури створення та функціонування громадських рад при органах виконавчої влади та особливості їх взаємодії. Аналізуються проблемні питання в діяльності громадських рад та пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: взаємодія, громадські ради, органи виконавчої влади.

Елена Самбук. Современное содержание понятия «общественный совет при органе исполнительной власти» в современном государственном управлении

© Самбук О. М., 2012

Раскрывается сущность понятия «общественный совет при органе исполнительной власти». Описываются процедуры создания и функционирования общественных советов при органах исполнительной власти и особенности их взаимодействия. Анализируются проблемные вопросы в деятельности общественных советов и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: взаимодействие, общественные советы, органы исполнительной власти.

Olena Sambuk. Modern content essence of the concept «public council of public authorities» in modern public administration

The essence of the concept «public council of public authorities» is disclosed. The procedures of formation and functioning of public councils of public authorities and particular qualities of interaction are described. The problem issues of the activity of public councils are analyzed and ways to solve them are offered.

Key words: interaction, public councils, public authorities.

Важливою умовою становлення та розвитку демократичної, правової, соціальної української держави є її ефективна взаємодія з громадянським суспільством. Успішність такої взаємодії обумовлюється системним діалогом в обговоренні питань, які мають важливе суспільне значення, удосконаленням практики взаємовідносин, активною участю громадськості у формуванні та реалізації державної політики. На сьогодні велика кількість представників державної влади та громадськості усвідомлюють важливість формування системи громадського контролю, прозорості державно-управлінських рішень, необхідності незалежних громадських експертиз і підзвітності влади перед суспільством, побудованої на принципах партнерства та взаємної довіри [1]. Рівень цих взаємовідносин передбачає об'єднання зусиль влади й громадськості для пошуку шляхів і ресурсів для вирішення нагальних проблем і потреб. Це стає можливим за умови налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади (ОВВ) з громадськими радами (ГР), що діють при них, як активної частини українського суспільства.

Невід'ємною частиною функціонування ГР є її відносини з ОВВ, при якому вона створена. Взаємодія ОВВ та ГР відбувається завдяки таким принципам:

- співпраця – взаємодія ОВВ та ГР задля досягнення спільних цілей;
- відкритість у діяльності – забезпечення ОВВ доступу до інформації про свою діяльність;
- взаємовідповідальність – усвідомлення ОВВ та ГР спільної відповідальності під час взаємодії;
- соціальне партнерство – налагодження конструктивної взаємодії ОВВ, інституту громадянського суспільства (ІГС) і суб'єктів господарювання [2].

Дотримуючись цих принципів, обидві сторони мають великі шанси на успіх у налагодженні плідної, конструктивної взаємодії у вирішенні питань державного управління й суспільного життя. У цілому за результатами дослідження, проведеного колективом експертів Українського

центру політичного менеджменту, на даному етапі можна спостерігати різний якісний рівень функціонування ГР [1]. Зокрема, деяким ГР та ОВВ вдалося налагодити ефективну співпрацю, отже, їх представники не мають значних зауважень одне до одного. Відносини між іншими ГР та ОВВ перебувають на етапі становлення та узгодження механізмів взаємодії. Ще деякі ГР працюють або формально, або не можуть знайти взаєморозуміння з органом, при якому утворені.

Взаємодія ГР з ОВВ має такі форми: проведення консультацій із громадськістю, аналіз проектів рішень та підготовка рекомендацій ГР для ОВВ. Консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їх об'єднаннями.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» ініціювати, організовувати та проводити консультації з громадськістю можуть ОВВ, ГР, три та більше ІГС. Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність ОВВ, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу ОВВ з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень із важливих питань державного й суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [4]. Консультації проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації проводяться у формі публічного громадського обговорення (конференції, форуми, громадські слухання, засідання за круглим столом, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, Інтернет-конференції, електронні консультації) та вивчення громадської думки (проведення соціологічних досліджень та спостережень, створення телефонних «гарячих ліній», проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін, опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень із питання, що потребує вивчення громадської думки) [6]. Результати проведення консультацій ураховуються ОВВ під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Для здійснення впливу на формування державної політики із суспільно важливих питань ГР мають у своєму арсеналі дієві інструменти, передбачені постановою, а саме: громадський контроль, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза. У методичних рекомендаціях щодо ефективної організації роботи ГР, розроблених партнерством інститутів громадянського суспільства, зазначено: «Ці інструменти дозволяють

громадській раді реально покращити ситуацію та забезпечити сталість змін, щодо питання, яке порушується», «ефективною громадська участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися тоді, коли озвучені громадськістю проблеми починають безпосередньо вирішуватися. Громадська участь не може статися сама по собі – це заплановане зусилля із залучення громадян у процес прийняття рішення» [2].

Громадський контроль (ГК) – громадська оцінка ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм [3]. Згідно з постановою ГР, здійснюють ГК з урахуванням ОБВ пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням нормативно-правових актів (НПА), спрямованих на запобігання та протидію корупції. Як правило, ГК здійснюється у двох формах:

1) громадський моніторинг – дослідження якогось явища або процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією самою темою із застосуванням тих самих інструментів. Громадський моніторинг є безперервним процесом;

2) громадська оцінка – це ретельний та незалежний вимір закінченої діяльності або діяльності, що ще триває, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей. Її особливість – завжди обмежена в часі [2]. ГК не тільки окреслює проблему, але й пропонує шляхи її вирішення. Результати ГК мають рекомендаційний характер, водночас їх неврахування має бути аргументоване органом влади.

ГР відповідно до покладених на неї завдань проводить згідно з законодавством громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів НПА. Громадська експертиза – проведення ІГС оцінки діяльності ОБВ, ефективності прийняття й виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування ОБВ у своїй роботі [5]. Метою громадської експертизи завжди є поліпшення державної політики в певній сфері або якості адміністративних послуг, які надаються громадянам.

Під час планування та проведення громадської експертизи ГР керується Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [5]. Також представниками активної громадськості розроблено Інтернет-ресурс «Робочий стіл громадського експерта», у якому подано алгоритм проведення громадської експертизи.

Антикорупційна експертиза проектів актів – перевірка проектів актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Громадська антикорупційна експертиза проводиться з метою запобігання виникненню передумов для вчинення корупційних правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення. Антикорупційна експертиза НПА та їх проектів проводиться ІГС та ГР самостійно та в ініціативному порядку як за рахунок власних коштів, так і за залучене недержавне фінансування. Отже, метою громадської

антикорупційної експертизи є зменшення кількості або усунення корупційно небезпечних положень в НПА. Здійснення такої експертизи має очевидні переваги для діяльності ГР, а саме: отримання спрощеного доступу до проектів НПА та іншої необхідної інформації; можливість створювати необхідні умови для здійснення фахової антикорупційної експертизи, залучивши необхідних експертів; дієвий вплив на орган влади, оскільки він має обов'язково розглядати рішення ради; більше можливостей для ГР бути почутою, оскільки її робота максимально публічна та відкрита [2]. Застосування зазначених інструментів може бути свідченням активної участі громадян та їх об'єднань у формуванні, реалізації та оцінюванні державної політики. Важливим аспектом функціонування ГР також є співпраця з ІГС та засобами масової інформації (ЗМІ). Заручившись підтримкою ІГС регіону, ГР має можливість більш ефективно впливати на ОБВ, отримувати додатковий експертний ресурс, обмінюватися досвідом.

Взаємодія зі ЗМІ може мати такий зміст: укладання та поширення прес-релізів; прес-конференції та брифінги; участь представників ГР в різних теле- й радіопрограмах тощо; створення тематичних теле- та радіопрограм, власних рубрик у газетах; інформаційне спонсорювання рубрик (надання авторам рубрик своєї ексклюзивної інформації); прями ефіри; інтерв'ю; написання та розміщення спеціалізованих публікацій; комплексний медіа-супровід надзвичайно важливих подій ГР.

Також для успішної діяльності ГР корисним є використання порталу «Громадські Ради України». Регулярне висвітлення новин та подій, що стосується функціонування ГР є необхідним. По-перше, це сприятиме створенню репутації ГР та налагодженню відносин з іншими ГР України. По-друге, під час ефективного використання портал може стати головним інструментом для навчання та забезпечення миттєвим зв'язком з іншими ГР, партнерами, спонсорами, прибічниками та ін. [2].

Таким чином, можна зробити висновки, що в сучасних українських реаліях ГР при ОБВ дійсно можуть бути високорезультативною та ефективною формою взаємодії державної влади з громадянським суспільством та інструментом контролю. Дослідження діяльності ГР, утворених при центральних ОБВ, що проводилося протягом листопада – грудня 2010 р. колективом експертів Українського центру політичного менеджменту, засвідчило, що деякі ради існують формально чи, завдяки певній специфіці, працюють у напівзакритому режимі, що ускладнює або унеможливує зв'язок із громадськістю. На ефективність роботи рад суттєво впливають і суб'єктивні фактори – особиста зацікавленість керівництва ОБВ, рівень професійності, комунікативності й активності голів рад та їх членів [1].

Проблемними питаннями у функціонуванні ГР також є:

- відсутність єдиного підходу до кількісного складу ГР, що впливає на ефективність їх роботи, контрольованість внутрішніх процесів;
- відсутність нормативно закріплених вимог щодо фахової підготовки членів ГР;

– відсутність стратегічного планування роботи ГР;
– відсутність належного фінансування видатків ГР, необхідних для проведення зібрань, друкування матеріалів, залучення провідних експертів тощо;

– відсутність координації та методичного забезпечення роботи ради [2].

Зазначені питання наразі ретельно вивчаються громадськими організаціями. Зокрема, Партнерством інститутів громадянського суспільства розроблені та підготовлені методичні рекомендації з ефективної організації роботи громадських рад. Рекомендації містять необхідну інформацію про форми співпраці ГР з органом влади, застосування інструментів роботи ГР (громадський контроль, громадська експертиза, громадська антикорупційна експертиза), висвітлення роботи ГР в ЗМІ, механізми залучення до роботи ГР представників громадських організацій, які не є членами ради. Також узагальнення зазначеного дає змогу припускати, що сприяти підвищенню ефективності функціонування ГР при ОВВ можуть такі заходи:

– визначення стратегічних, тактичних та оперативних цілей і завдань діяльності ГР з метою розробки відповідних заходів та систематичне оприлюднення їх;

– чітке планування консультацій з громадськістю, визначення пріоритетних сфер діяльності та основних напрямів роботи;

– посилення співпраці з ІГС, які не є членами рад, а також з експертами, науковцями для підготовки фахових пропозицій до проектів нормативно-правових актів, що розробляються ОВВ;

– посилення заходів щодо забезпечення прозорості діяльності ГР (налагодження співпраці зі ЗМІ, висвітлення роботи рад на сайтах ІГС, що є їх членами, тощо) [1; 2].

ГР покликані забезпечувати прозорість та ефективність діяльності владних структур, тим самим істотно впливаючи на рівень довіри громадян до влади й запобігаючи випадкам протистояння між суспільством і владою [1]. Слід зазначити, що ГР мають реальний потенціал бути ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення політики певним ОВВ, що дасть можливість позначатися на державній політиці в цілому. Функціонуючи на постійній основі, ради мають забезпечувати двосторонній зв'язок, що дозволяє владі почути думку громадян, а громадянам бути почутими.

Список використаних джерел

1. **Влада і суспільство: діалог через громадські ради** : монографія / Ю. Ж. Шайгородський, Т. С. Андрійчук, А. Я. Дідух [та ін.] ; за заг. ред. Ю. Ж. Шайгородського. – Режим доступу : www.politik.org.ua/Docs/Vlada_i_suspilstvo.pdf.

2. **Волошина А. В.** Ефективна організація роботи громадської ради : метод. рекомендації / А. В. Волошина, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Україна, 2011. – 76 с.

3. **Крупник А. С.** Громадський контроль / А. С. Крупник // Енцикл. держ. упр. : у 8 т. Т. 1 : Теорія держ. упр. / наук.-кол. : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – С. 113.

4. **Про забезпечення** участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

5. **Про затвердження** Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

6. **Типове** положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

7. **Усаченко Л.** Громадські дорадчі ради: стан та перспективи функціонування / Л. Усаченко // Ефективність держ. упр. : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 18/19. – С. 388 – 395. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.

Надійшла до редколегії 26.10.12

УДК 342.3(477):35(477)

Наталія СИДОРЕНКО

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОТИРІЧЧЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЗА ПАРЛАМЕНТСЬКО-ПРЕЗИДЕНТСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

Досліджується протиріччя Президента України в організації державної влади за парламентомско-президентської республіки в період 2006 – 2010 рр.

Ключові слова: організація державної влади, президент, парламентомско-президентська республіка, виконавча влада, парламент, місцеві державні адміністрації.

Наталія Сидоренко. Противоречие в организации государственной власти при парламентомско-президентской республике

Исследуется противоречие Президента Украины в организации государственной власти при парламентомско-президентской республике в период 2006 – 2010 гг.

Ключевые слова: организация государственной власти, президент, парламентомско-президентская республика, исполнительная власть, парламент, местные государственные администрации.

Nataliia Sidorenko. Contradiction is in organization of state power at parlamentsko-prezidentskoy republic

Contradiction of President of Ukraine is probed in organization of state power at a

© Сидоренко Н. С., 2013