

УДК 35.072

Л.А. Пашко, доктор наук з державного управління, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту, Національна академія державного управління при Президентові України

ЦІННІСНІ ПРІОРИТЕТИ ЯК ОСНОВА ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З УКРАЇНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

L.A. Pashko, doctor of sciences of public administration, professor, professor of department of parliamentarism and political management, a National academy of public administration at President of Ukraine

VALUED PRIORITIES IS A BASIS OF THE MUTUAL RELATIONS OF PUBLIC AUTHORITIES WITH UKRAINIAN SOCIETY

Стаття присвячена обґрунтуванню ціннісних пріоритетів як основи взаємовідносин органів державної влади з українською громадою. Автор обстоює думку про те, що визначення пріоритетних цінностей дасть змогу виробити сучасні, дієві й результативні алгоритми соціальної взаємодії громадянського суспільства та органів державної влади. Крім цього наголошується, що обов'язок і налаштованість ОДВ впроваджувати прозорість, відкритість і публічність у взаємовідносинах з ГО має обов'язково спиратися на відповідний рівень зацікавленості, відповідальності та культури державно-владних структур.

The article is devoted the ground of the valued priorities as bases of mutual relations of public authorities with Ukrainian society. An author defends idea that determination of priority values will enable to make the modern, effective and effective algorithms of social co-operation of ungovernmental organizations and public authorities. Duty to inculcate transparency, openness and publicness in mutual relations must necessarily lean against the proper level of the personal interest, responsibility and culture of public authorities.

Ключові слова: громадянське суспільство, неурядові організації, органи державної влади, ціннісні пріоритети, взаємовідносини, соціальне партнерство.

Keywords: civil society, ungovernmental organizations, public authorities, valued priorities, mutual relations, social partnership.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На нинішньому етапі відбувається процес розбудови України як дійсно демократичної, правової та соціальної держави. У цьому контексті особливої актуальності набувають питання визначення ціннісних пріоритетів співпраці органів державної влади з громадськістю задля ефективного здійснення суспільних та державних перетворень.

Визначення ціннісного підґрунтя дієвої співпраці в контексті соціального партнерства широкого кола громадськості, громадських об'єднань з органами державної влади як суб'єктів реалізації стратегічних реформ об'єктивує її спільну мету, що полягає у розбудові ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування заради удосконалення якісних показників життя української громади.

Аналіз останніх публікацій свідчить про наукову зацікавленість проблематикою взаємовідносин ОДВ та української громади в цілому та виявленні її ціннісного підґрунтя.

Мета статті полягає у визначенні ціннісних пріоритетів у взаємовідносинах органів державної влади з українською громадою.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Не викликає жодного сумніву той факт, що держава, українська громада та громадянське суспільство (ГС) пов'язані цілою низкою структурних зв'язків. Це й зрозуміло, оскільки держава, здійснюючи управлінсько-посередницькі функції в суспільному житті, неминуче стикається з громадянськими цінностями та інститутами, які через систему горизонтальних зв'язків охоплюють усі суспільні відносини [1, с. 174-175]. Саме тому очевидно, що формування ГС передбачає реалізацію таких завдань у процесі взаємодії органів державної влади (ОДВ) з громадськими організаціями (ГО):

- формування базових цінностей, що мають бути покладені в основу організації сучасного українського суспільства;

- визначення шляхів їх досягнення у межах різних сфер ГС;

- пошук політичного компромісу між ОДВ та ГО як представниками інтересів ГС;

- напрацювання методів, за допомогою яких процес демократизації ГС стане ефективним та результативним.

У сучасних умовах функціонування вітчизняної сфери державного управління мова має йти про оновлення, і, отже, принципову переоцінку базових категорій, принципів, цінностей суспільного прогресу. Це дасть змогу виробити сучасні, дієві й результативні алгоритми соціальної взаємодії ГС та ОДВ.

У зв'язку з цим, ми вважаємо, що ціннісними пріоритетами і водночас механізмами функціонування правової демократичної держави у взаємовідносинах з громадянами та громадянським суспільством мають стати:

- «глибоко ешелонований» законами захист прав і свобод людини як безумовний пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя;

- конкретно-практичне розрізнення права та закону, громадянських прав та державних законів;

- взаємовідповідальність громадян і держави, зумовлена чинним законодавством;

- верховенство закону в усіх сферах суспільного життя і рівність усіх громадян перед ним, незалежно від соціального статусу, національності, будь-яких інших ознак та неможливість відомчого диктату над законами;

- відпрацьована регламентація повноважень держави на ґрунті поділу влад при системі всебічного конституційно-правового контролю за їхніми діями з боку інституцій громадянського суспільства;

- наявність механізму демонополізації влади, що унеможлиблює її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції, якоїсь окремої групи людей;

- дотримання демократичних вимог при розробці, прийнятті та застосуванні законів з взаємним правовим закріпленням у законах притаманних громадянському суспільству принципів та механізмів демократії.

У контексті вищесказаного принцип відкритості доцільно визначити як обов'язок державної влади забезпечити можливість для громадян безпосередньо та опосередковано брати участь в державному управлінні шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень [2, с. 79].

Під принципом прозорості доцільно розуміти як спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості детермінованості, змісту й сенсу цієї діяльності [3, с. 32].

До того ж, обов'язок і налаштованість ОДВ впроваджувати прозорість, відкритість і публічність у взаємовідносинах з ГО має обов'язково спиратися на відповідний рівень зацікавленості, відповідальності та культури державно-владних структур. Активне та зацікавлене впровад-

ження прозорості, відкритості, публічності як ціннісних пріоритетів у взаємовідносинах ОДВ з ГС має сприяти:

по-перше, соціальному партнерству – налагодженню конструктивної взаємодії між ними при вирішенні соціально значимих проблем та наданні конкретних послуг органами влади;

по-друге, наданню рівних можливостей, адже саме держава має сформувати таке правове поле, яке б містило гарантії для забезпечення рівних можливостей ГО у здійсненні їх основної діяльності щодо захисту прав і свобод людини, а також у сфері надання соціальних послуг. При цьому цей принцип повинен забезпечуватися шляхом створення прозорого механізму конкуренції;

по-третє, невтручання держави у діяльність НУО, за винятком випадків, встановлених законом;

по-четверте, участі у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації. ГО є каналами представлення існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни одержують інформацію і виражають свою думку з приводу планованих рішень;

по-п'яте, інформаційній відкритості, що передбачає прозорість, гласність і доступ ЗМІ та інститутів ГС до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої і достовірної інформації для ефективної взаємодії; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування й інформування про ці канали зацікавлених груп та громадськості; надання необхідної інформації з уточненням та гарантуванням, при необхідності, її конфіденційності, отриманої на тих же умовах від іншої сторони з метою достатньої обізнаності предмету співробітництва; популяризацію і підтримку через ЗМІ й у публічних виступах політики взаємного співробітництва;

по-шосте, ефективності та гнучкості. Державна політика повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Управлінські рішення мають прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації;

по-сьоме, повазі, довірі, толерантності, визнанню своєрідності іншої сторони. ГО й ОДВ відіграють при формуванні та здійсненні політики різні, але взаємодоповнюючі ролі. Органи влади мають поважати право громадян і їхніх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і спрямовувати свою діяльність на її досягнення у межах правового поля України;

по-восьме, прозорості та чесності всіх зацікавлених сторін з метою здійснення впливу на проблему. Прозорість можна визначити як ціннісний принцип поряд з можливістю громадян спостерігати за діяльністю структур державно-управлінської системи, спроможність одержання реальної інформації про змістовне навантаження державного управління та впливу управлінської діяльності на суспільство й окремі його складові. Забезпечення принципу прозорості полягає у нормативному врегулюванні процедур діяльності ОДВ та отриманні цих процедур у

повсякденній діяльності державних службовців [2, с. 80].

При цьому важливо пам'ятати, що принципи відкритості/прозорості впливають з конституційно проголошеного в Україні права громадян брати участь в управлінні суспільними справами та права рівного доступу громадян до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування.

Саме з цих конституційних положень випливає можливість визначення принципу відкритості державної влади як її обов'язку із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення та роботи на посадах державних службовців, а також й опосередковано – через вибір конкретних кандидатур у депутати або політичних партій, які будуть представляти інтереси ГО у парламенті та органах місцевого самоврядування.

Інший аспект застосування цих принципів полягає у ліквідації будь-яких перешкод для одержання інформації громадянами і можливість їх інформувати, тобто шукати, запитувати, отримувати, передавати і поширювати інформацію. Це – можливість громадянина отримувати інформацію не тільки відносно себе самого, а й щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань. Відкритість, прозорість означає відносно необмежений доступ до всіх видів інформації, документів, діяльності й мотивів.

Взаємодія ОДВ з ГО може набувати різних форм і здійснюватися різними способами, в залежності від контексту, в якому відбувається співпраця та особливостей як органів влади, так і ГО. Так, для формування дієвого механізму вироблення і впровадження публічної та прозорої державної політики основними постають такі інструменти та форми громадського впливу, як [4, с. 9-11]:

- громадські дорадчі комітети. Будучи важливим елементом залучення громадян до процесу управління на місцевому рівні, вони сприяють збільшенню рівня обізнаності про потреби громадян у міжвиборчий період;
- громадські слухання. Як правило, проходять у форматі форуму, на якому громадяни, об'єднання громадян та місцеві посадові особи збираються разом для обміну інформацією та думками щодо різних питань місцевого розвитку;
- громадянська просвіта, що є базовим методологічним інструментом залучення громадськості до розвитку місцевого самоврядування та передумовою формування культури участі;
- громадські ініціативи за участю всіх зацікавлених сторін. Це засіб підвищення спроможності громадян впливати на владу з метою вирішення нагальних проблем;
- звітні картки. Цей інструмент використовують для визначення ставлення населення до певних проблем місцевих громад. Звітні картки можуть бути використані для спрямування політики та подальших дій з метою покращення рівня життя жителів громади;
- організація громадських дій. Цей метод сфокусований на принципах самоорганізації з метою впровадження

позитивних змін у життя громади;

- соціальний моніторинг як засіб, що дозволяє відслідковувати та визначати напрями впровадження державних рішень, а також надавати свої пропозиції щодо покращення якості їх ухвалення;

- створення коаліцій. Ця форма участі громадян є необхідною тоді, коли громада усвідомлює, що діючи поодиночки, вона неспроможна успішно впливати на вирішення суспільних проблем та на очікувані бажані зміни.

У цьому зв'язку, для підвищення ефективності взаємодії ОДВ з ГС, розвитку партнерських відносин доцільно активно використовувати перевірені міжнародним досвідом та закріплені в чинному законодавстві України форми взаємодії. Основними серед них є:

- підтримка діяльності різних за спрямуванням ГО та ГО, зокрема дитячих, молодіжних, студентських, жіночих, екологічних організацій тощо, об'єднань ветеранів, пенсіонерів, інвалідів, працівників науки, культури, охорони здоров'я, етнокультурних та інших формувань;

- залучення ГО до розробки, виконання й громадської експертизи проектів законодавчих актів та програм соціального розвитку;

- створення асоційованих структур (державно-громадські, громадсько-державні фонди, асоціації партнерства тощо), які мають чітке коло завдань і створюються за принципом цільового підходу для їх досягнення та вирішення;

- створення різних спільних консультативно-дорадчих органів, експертних рад, комісій, груп тощо;

- проведення цілеспрямованої політики щодо підготовки кадрів та взаємного навчання державних службовців і представників НУО, формуванню практичних навичок взаємовигідного партнерства.

Такий підхід продиктований одним з головних викликів сьогодення, сутність якого полягає в осучасненні поглядів суб'єктів владних повноважень зокрема та державної влади в цілому як на українську громаду, так і на громадян. Визнання громадян пасивними споживачами державних послуг не відповідає нинішній суспільній дійсності, оскільки воно

- по-перше, свідчить не лише про певну підлеглість громадян владі в отримванні державних послуг, а й про певне неминуче їх нав'язування за відсутності альтернативних джерел їх отримання;

- по-друге, звужує та обмежує соціальне поле співробітництва у форматі «ОДВ – ГО»;

- по-третє, односторонньо алгоритмізує взаємодію цих двох суб'єктів у напрямі від держави до суспільства, при цьому свідомо позбавляючи громадян можливості реального впливу на діяльність як державних службовців, так і ОДВ в цілому.

На сучасному етапі функціонування Української держави необхідно обов'язково перевести громадян у відносинах з владою із статусу пасивних споживачів державних послуг в сучасний статус соціальних партнерів. Це має бути потрібно перш за все владі для підходу до ГС як до

комплексного конституційно-правового інституту. Являючи собою структуроване об'єднання населення країни з розвиненими економічними, політичними, соціальними, духовними й іншими відносинами і зв'язками, воно взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії і права [5, с. 59].

Саме тому основною формою взаємовідносин у форматі «ОДВ – громадянське суспільство» має стати така форма взаємовигідного співробітництва як соціальне партнерство. Нині воно визнається тим соціальним інститутом, на основі якого реалізується певний тип соціальних відносин, спрямованих на розвиток консенсусу й позитивного результату у процесі взаємодії ОДВ з ГС як соціальних суб'єктів та партнерів цієї взаємодії.

Організація та здійснення соціального партнерства у форматі «ОДВ – ГО» актуалізують необхідність врахування рівня професійно-управлінської культури як [6, с. 195; 9]:

1) результату управлінської діяльності, сукупності управлінських знань, засобів та технологій відтворення управлінського ресурсу; майстерності управлінської діяльності; умови її ефективності;

2) характеристики системи управління як певної цілісності, що уможливує використання певного набору професійних ідей, традицій, цінностей, своєрідних прийомів у досягненні цілей управлінського впливу, професійних зв'язків у процесі виконання функцій управління;

3) акумулятора правових та моральних норм, духовного багатства стосовно сфери управління;

4) суб'єктивного фактора державного управління, певного поєднання інтелекту й дій, матеріалізації свідомості суб'єктів управління.

Причому в системі професійно-управлінської культури необхідно виділяти такі рівні [10; 11]:

- загальнонаціональний рівень державної служби як публічно-правового інституту й носія специфічної корпоративної культури;

- рівень органу державної влади з усталеним стилем роботи, що формується на основі сукупності прийнятих, стійких зразків адміністративної етики, соціально-політичних цінностей та правових норм, накопичених традицій, професійного досвіду та орієнтацій;

- рівень особистості державного службовця, культура якого є поєднанням певної сукупності професійних рис та якостей, переконань, знань і навичок, які визначають управлінські технології;

- рівень взаємодії ОДВ з ГО як мірило готовності чи й неготовності державної влади до ведення відкритого, постійного, неупередженого, конструктивного, взаємовигідного, чесного діалогу з ГО і, як результат, з ГС.

При цьому важливо, що ГО, будучи створеними з метою реалізації та захисту громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних прав та інтересів людини, сприяють як розвитку творчої активності й самостійності громадян, так і активізації їх участі в управлінні державними та громадськими справами. Саме тому тради-

ційно виділяють основні функції ГО, більшість серед яких пов'язана з їх впливом на ОДВ:

Опозиційна функція, що полягає у запобіганні надмірній централізації та посиленню влади держави, сприянні прогресивному розвитку ГС. Для її виконання ГО вдаються до різних засобів, а саме: підтримки чи незгоди з державними рішеннями, висування альтернативних програм, апеляції до громадської думки, контролю тощо. Завдяки застосуванню таких дієвих засобів управління «зверху» доповнюється самоврядуванням громадськості «знизу».

Захисна функція, спрямована на задоволення та захист інтересів, потреб членів організації шляхом: висування вимог або подання заяв до ОДВ; використання законодавчої ініціативи; здійснення контролю за виконанням рішень; укладання угод та ведення переговорів з органами державної влади усіх рівнів.

Інтегративна функція, яка реалізується з метою об'єднання, консолідації громадськості для вирішення різноманітних проблем та захисту власних інтересів.

Комунікативна функція, що передбачає інформаційне забезпечення, розширення спілкування, підвищення ролі громадської думки тощо. Не викликає сумніву той факт, що на сучасному етапі у демократичних суспільствах ГО перебирають на себе все більше функцій державних установ, здійснюють громадський контроль над ними, впливаючи на державну політику і розвиток суспільства загалом, тим самим борються з бюрократизацією суспільного життя.

Соціальне партнерство ОДВ та ГО має базуватися на певних умовах, що визначають не лише характер соціальної взаємодії у форматі «державна влада – громадянське суспільство», а й рівень готовності обох суб'єктів до реального та взаємовигідного партнерства. Основними такими умовами є:

- Постійне та систематичне інформування громадськості про політику, здійснювану ОДВ усіх рівнів.

- Перетворення поодиноких, випадкових заходів відомств, відповідальних за зв'язки з громадськістю, на чітку систему безперервних взаємоузгоджених взаємодій.

- Надання вичерпності і правдивості поширюваній ОДВ інформації, оскільки ці характеристики безпосередньо впливають на рівень довіри громадян до державної влади в цілому.

- Свідоме усунення ОДВ від участі у процесі створення й закріплення підтримуваного громадянами позитивного іміджу своєї діяльності. Це неминуче призводить до стихійного формування такого іміджу, який за таких умов може бути не завжди керованим.

- Формулювання спільних цілей, причому не на рівні декларацій, а на рівні фактичних шляхів їх реального досягнення.

- Зрозумілість та простота інформаційних повідомлень, адресованих владою громадськості, з метою їх сприйняття.

- Формулювання реалістичних цілей.

- Використання морально-етичних принципів з пози-

тивним зарядом як основи постійної взаємодії ОДВ та ГО.

- Використання службовцями конкретних переконливих фактів замість необґрунтованих відмов.

- Надання громадськості, ГО можливості висловлювати свою думку щодо важливості проектів та планів ОДВ ще до прийняття остаточного рішення щодо їхньої доцільності.

- Проведення відкритих дискусій з метою встановлення партнерських відносин між ОДВ та ГС.

- Організація органами влади конкретної діяльності для переконування ГО у тому, що їхня неучасть у соціальній взаємодії завжди менш приваблива, ніж їхня участь.

- Прийняття управлінських рішень, пропущених крізь призму потреб ГО, що дає найвищий результат. Тому в практику діяльності ОДВ доцільно запровадити проведення «днів скарг» та «днів пропозицій».

- Надання ОДВ можливих варіантів альтернатив ГО з метою вибору ними найбільш раціонального варіанту з точки зору взаємних суспільних вигод у часовій перспективі.

- Відмова ОДВ від прямого нав'язування своїх рішень недержавним організаціям.

- Проведення ОДВ постійної превентивної роботи з метою запобігання звинуваченням з боку ГО. З цією метою особлива увага органів влади має приділятися інформуванню й обізнаності з поточними проблемами у взаємовідносинах з ГО.

- Організація та постійне здійснення свідомої і продуманої оптимізації діалогу й контактів з ГО з метою недопущення недовіри до влади в цілому.

- Активна участь ОДВ у відкритих обговореннях наявних проблем у взаємовідносинах з ГО, що сприятиме формуванню довіри до ОДВ та держави в цілому.

- Наявність у ОДВ ефективної внутрішньої культури, елементами якої є організаційна та управлінська культури.

- Постійна робота над розвитком у державних службовців почуття громадянського обов'язку та служіння.

Організувати та здійснювати взаємодію з ГО мають морально відповідальні держслужбовці, що усвідомлюють своє завдання і стосовно ОДВ, в якому вони працюють, і стосовно держави, посередником якої вони виступають у процесі розвитку взаємовідносин з ГС.

Дотримання ціннісних принципів суб'єктами взаємовідносин, якими є ОДВ та ГО, дасть можливість: по-перше, постійно удосконалювати соціальний діалог між ними; по-друге, уникнути зосередження влади лише в ОДВ; по-третє, усвідомити державним службовцям вагомість своєї посередницької ролі між державою та громадськістю, яку вони зобов'язані виконувати в процесі щоденної службової діяльності та виконанні посадових обов'язків.

ВИСНОВКИ

Таким чином становлення ефективного діалогу з громадськістю нині постає найважливішим інструментом у

реалізації процесів демократизації та забезпеченні публічної прозорості та відкритої влади. Ціннісні чинники є гарантом того, що прозора та відкрита влада – це чесна, відверта, відповідальна, підзвітна, підконтрольна громадськості, прогнозована, адекватна суспільним реаліям, чутлива до альтернатив розвитку політики, уважна до різних позицій громадян влада.

Саме така влада належним чином покликана забезпечувати: залучення громадян до процесів прийняття рішень; діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень; постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб згідно норм чинного законодавства.

Перспективи подальших досліджень: механізми запровадження ціннісних пріоритетів у взаємодію органів державної влади та громадянського суспільства; оцінювання ціннісних аспектів діяльності органів державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абакумов С.А. Гражданское общество и власть: противники или партнеры. – М.: Галерея, 2005. – 296 с.
2. Гудима Н. Принципи відкритості й прозорості та їх реалізація в державному управлінні України // Вісник НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 23-28.
3. Мельниченко В. Прозорість чи відкритість? Спроби вирішувати суперечності між народом і владою передусім і лише на виборах аж ніяк не сприятимуть розвитку повноцінного державного управління // Віче. – 2004. – № 3. – С. 30-39.
4. Смелзер Н. Соціологія: Пер.з англ. – М.: Феникс, 1994. – 688 с.
5. Законотворча діяльність: слов. термінів і понять. – К.: Парлам. вид-во, 2004. – 344 с.
6. Теория управления: социально-технологический подход. Энцикл. словарь / Под ред. Иванова В.Н., Патрушева В.И. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Муниципальный мир, 2004. – 672 с.
7. Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 284с.
8. Кин Дж. Демократия и гражданское общество / Пер. с англ.; Послесл. М.А.Абрамова. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – 400 с.
9. Пашко Л.А. До проблеми активізації взаємовідносин держави з громадянським суспільством // Вісник НАДУ. Серія «Політичні науки». – 2015. – № 4(79)/2015. – С. 38-46.
10. Пашко Л.А. Адміністративна реформа як момент істини // Науковий вісник Академії муніципального управління. Зб. наук. пр. – Серія «Управління». – 2011. – Вип. 4. – С. 31-41.
11. Пашко Л.А. Діалог влади та громадськості. Демократичні стандарти побудови громадянського суспільства: Навч.-метод. посіб. / Автор-укладач: Пашко Л.А. – К.: НДЕІ Міністерства економіки України, 2010. – 48 с.