

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Дацій Н. В.

д. держ. упр., доцент,
Київський національний
лінгвістичний університет

Визначено етапи розвитку громадянського суспільства та децентралізації публічної влади. Обґрунтовано напрями удосконалення взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Визначено шляхи удосконалення взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Розроблено завдання державним службовцям та працівникам органів місцевого самоврядування для побудови взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства.

Ключові слова: бюрократія; громадянське суспільство; демократичне правління; децентралізація; корупція; публічна влада; самоорганізація.

Определены этапы развития гражданского общества и децентрализации публичной власти. Обоснованы направления совершенствования взаимоотношений органов публичной власти и институтов гражданского общества. Определены пути совершенствования взаимоотношений органов публичной власти и институтов гражданского общества. Разработаны задания государственным служащим и работникам органов местного самоуправления для построения взаимоотношений с институтами гражданского общества.

Ключевые слова: бюрократия, гражданское общество, демократическое правление, децентрализация, коррупция, публичная власть, самоорганизация.

The stages of development of civil society and decentralization of public power. The ways of improvement of relations between public authorities and civil society. The ways of improvement of relations between public authorities and civil society. A task civil servants and local government officials to build relationships with civil society.

Keywords: bureaucracy, civil society, democratic governance, decentralization, corruption, public authority, self-organization.

Постановка проблеми. В умовах демократичного транзиту зростає вагомість інноваційних ідей, ініціативи громадян при прийнятті владою рішень, тобто посилюється роль інститутів громадянського суспільства і водночас посилюється конфліктність у відносинах влади і суспільства. Відтак, нагальною потребою сьогодення для України є багатоаспектне дослідження владно-суспільних відносин та їх особливої складової – регулювання на демократичних засадах взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства для забезпечення суспільної стабільності.

Аналіз останніх наукових досліджень та публікацій. Розв'язанню проблем у взаємовідносинах органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, їх особливостей в період демократичного транзиту, дослідженню наукових підходів щодо форм та методів співпраці органів влади та інститутів громадянського суспільства присвятили роботи: О. Бабінова, Т. Бутирська, І. Ібрагімова, А. Колодій, О. Корнієвський, І. Кресіна, О. Крутій, В. Мартиненко, О. Михайловська, Т. Панченко, Н. Піроженко, О. Радченко та ін.

Метою дослідження є визначення етапів розвитку громадянського суспільства та децентралізації публічної влади; обґрунтування напрямів удосконалення взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для удосконалення взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства необхідно подолати серйозні проблеми, що породжують конфлікти. Для вирішення проблем є необхідним:

– встановлення верховенства права, удосконалення нормативно-правової бази щодо інституту громадянського

суспільства, забезпечення владою виконання законів;

– нівелювання бюрократизму, що породжує тривалі терміни розгляду справ;

– зниження рівня корупції як фактора негативного впливу на взаємовідносини органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства;

– подолання інформаційної ізоляції влади та інститутів громадянського суспільства;

– встановлення громадського контролю (дії влади повинні бути підконтрольними інститутам громадянського суспільства) і контролю з боку влади (органи влади повинні контролювати законність діяльності інститутів громадянського суспільства).

Розглянемо вказані пункти.

1. Наявність демократичної влади, налаштованої на співпрацю.

Держава повинна реагувати на запити і потреби громадянського суспільства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Вона повинна створити правове поле для діяльності інститутів громадянського суспільства. Будуючи взаємовідносини з інститутами громадянського суспільства, державні службовці та працівники органів місцевого самоврядування повинні вирішити наступні завдання:

1. Організувати і скоординувати контакти з лідерами організацій громадянського суспільства.

2. Зібрати інформацію про наявність організацій громадянського суспільства та їх діяльність на території регіону.

3. Сприяти співпраці керівників промислових підприємств і бізнесових структур з активом організацій громадянського суспільства.

4. Виявити ресурси організацій громадянського суспільства, їх

реальні і потенційні можливості.

5. Залучити організації громадянського суспільства в процес ухвалення рішень.

6. Добитися економічної підтримки органом публічної влади суспільно-корисної діяльності організацій громадянського суспільства.

7. Визнати внесок організацій громадянського суспільства в соціальний, економічний, культурний розвиток.

8. Розповсюджувати інформацію про діяльність інститутів громадянського суспільства.

9. Сприяти створенню нових організацій громадянського суспільства, метою яких є вирішення проблем місцевої громади.

2. *Наявність розвиненого громадянського суспільства.*
Постають питання: чи може бути суспільство негромадянським, які ознаки має розвинене громадянське суспільство; які проблеми необхідно розв'язати для того, щоб громадянське суспільство в Україні стало повноцінним; чи повинна впливати влада на розбудову громадянського суспільства?

З поняттям громадянського суспільства тісно пов'язані поняття громадянства і свободи. Розвинуте громадянське суспільство є метою розвитку суспільства. Л. Бляхер визначає характеристики, які є невід'ємними елементами громадянського суспільства: самоорганізація, договірні відносини з державою, абсолютне панування права. Він також виділяє три типи негромадянського суспільства: догромадянське суспільство, позагромадянське суспільство і псевдогромадянське суспільство [2, с. 47-48].

Під догромадянським суспільством розуміється соціально-політична організація, що склалася за відсутності централізованої держави, створеної людьми для самозбереження. Саме через

протиставлення державі визначає себе громадянське суспільство. Для протистояння державі і відбувається самоорганізація людей. Вищою цінністю такого суспільства і виступає свобода. Досягнення свободи відбувається при взаємодії держави і громадянського суспільства.

У позагромадянському суспільстві держава бере на себе функцію організації громадян. Держава і громадянське чи негромадянське суспільство необхідні людині для захисту, комунікації, забезпечення життєдіяльності [2, с. 51-52].

Третій варіант негромадянського суспільства – псевдогромадянське суспільство. У цьому варіанті виникає конкуренція між різними способами досягнення цілей шляхом використання жорстких корпоративних зв'язків всередині держави через релігію, родову, кастову чи кланову організацію. В даному випадку, зв'язки всередині об'єднань сильніші, ніж державні [2, с. 55].

Спробуємо дати відповідь на запитання, що необхідно для того, щоб суспільство стало громадянським? Розвиненість громадянського суспільства забезпечується, перш за все, різноманітністю і активністю тих інститутів, які його утворюють. Розвинене громадянське суспільство може існувати тільки за умов демократичної форми правління. Якщо на межі століть в політичних промовах домінували вирази про становлення, формування, будівництво громадянського суспільства, то зараз науковці вважають за краще говорити про зміцнення та розвиток. Україна знаходиться на шляху становлення демократії. Громадянське суспільство, яке є показником демократії знаходиться в стані розвитку. Важливою умовою розвитку громадянського суспільства є скорочення функцій державного апарату, передача їх організаціям громадянського суспільства. «За роки незалежності в Україні не вдалося створити ситуацію, за якої більшість її громадян почувалися б активними суб'єктами політики, а

не її пасивними об'єктами, – переконаний Ф. Рудич. – Громадянське суспільство поки що не заявило себе як центр ваги, з яким мусли б рахуватися владні структури» [7, с. 11-12].

О. Корнієвський серед причин нерозвиненості громадянського суспільства вбачає наступні: політичні партії втратили ознаки об'єднань громадян і перетворились «в політичні представництва в органах влади корпоративних інтересів адміністративно-економічних та фінансово-промислових груп; відсутність механізмів взаємодії правлячої еліти з опозиційними до неї політичними силами; розколотість і надмірна політизація профспілок; залежність неурядових організацій від фінансування політичними або економічно активними особами; відсутність громадського контролю над політичною елітою, не спрацьовують механізми легітимності української влади: вибори, референдуми та інші форми безпосередньої демократії» [5, с. 148-149]. Рівень взаємодії (комунікації) владних структур та організацій громадянського суспільства зумовлює розвиненість, зрілість процесів соціального розвитку.

Нерозвиненість громадянського суспільства, слабка державна влада, протиріччя в системі публічної влади можуть привести до того, що процес демократичного транзиту завершиться не встановленням демократії, а поверненням до тоталітарних та авторитарних режимів.

3. Подолання бюрократизму. Бюрократія – невід'ємний атрибут управління державою. Якщо автор концепції бюрократії, німецький соціолог М. Вебер, вважав її ідеальним типом адміністративної організації, що повинна була забезпечити особливо ефективне функціонування органів влади, то сьогодні термін набув іншого значення.

На думку В. Проданика, «бюрократія, без негативного відтінку, який підсвідомо накладається на це поняття, являє собою структуру пірамідального типу: вершина – це керівник (посадова особа чи керівний орган), і далі вниз – всі нисхідні ланки» [6]. Якщо кожен чиновник виконує добросовісно і швидко свої обов'язки, бюрократія є ідеальною формою організації влади. Однак за несприятливих умов бюрократизм стає середовищем, в якому розвивається тяганина, що веде до корупції. Бюрократизм, в даному випадку, має негативний вплив не тільки на функціонування державного механізму, а й на відносини з громадськістю та з інститутами громадянського суспільства. Бюрократизм починає перешкоджати розширенню і поглибленню демократії. Бюрократія перешкоджає формуванню громадянського суспільства. В процесі історичного розвитку бюрократія перебрала на себе роль суспільних інститутів.

Ізольована державна бюрократична машина працює сама на себе. Прагнення порушити встановлений порядок сприймаються як зазіхання на владу. Звідси нерозуміння пропозицій з боку інститутів громадянського суспільства, закриття доступу до інформації про дії владних структур.

Бюрократизм та тяганину породжує відсутність законодавчо оформленої процедури вирішення певних питань. Прагнення службовців унормувати процедуру прийняття рішень з проблемного питання часто призводить до збільшення кількості довідок та документації, а значить і збільшення тривалості вирішення питання, а значить бюрократизму. Водночас, інститути громадянського суспільства прагнуть прискорити процедуру вирішення питань корупційними діями.

4. Зниження рівня корупції – фактора, що негативно впливає на взаємовідносини органів публічної влади та інститутів

громадянського суспільства. Розглянемо роль громадянського суспільства в існуванні та нівелюванні цього явища. Що ж означає термін «корупція»? Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» визначає її як «діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [3].

Чи зацікавлене громадянське суспільство в зникненні корупції? А. Хайденхаймер поділяє корупцію на білу, сіру і чорну. Перша означає практику відносно якої в суспільній думці існує згода: дані дії не засуджуються. Вони, по суті інтегровані в культуру і не сприймаються як проблема. Чорна корупція: дії засуджуються усіма верствами суспільства. Сірою корупцією А. Хайденхаймер назвав ті практики, відносно яких ніякої згоди не існує. Саме навколо сірої корупції виникають скандали [9].

Виділяють три групи факторів, що є причинами корупції: економічні, інституційно-політичні і соціально-культурні. Економічні причини корупції – це низькі заробітні плати державних службовців, а також їх високі повноваження впливати на діяльність фірм і громадян. Політичними причинами корупції вважаються різні прояви неефективності державного апарату, відчуження держави від суспільства. Серед цих проявів – високий рівень закритості в роботі державних відомств, громіздка система звітності, відсутність прозорості в системі законотворчості, слабка кадрова політика. Соціальними причинами є деморалізація суспільства, недостатня інформованість і організованість громадян, суспільна пасивність. Серед причин корупції в Україні слід вказати ще й на особливості ментальності українців (добрі, бажають віддячити за послугу).

С. Барсукова, підтверджуючи думку Дж. Скотта, що корупція – це політичний процес, в якому беруть участь такі інститути громадянського суспільства, як політичні партії, описує її технології: від банальної купівлі виборчих голосів – до тіньового фінансування політичних партій, від «відкатів» членам уряду до проплаченої участі населення в мітингах [1, с.108]. Вона зазначає, що мова фактично йде про трансакції, що дозволяють групам інтересів обмінювати матеріальні блага на рішення законодавчої влади. При цьому поділ цих трансакцій на корумповані і добропорядні залежить виключно від юридичних норм. Скажімо, хабар членам політради в обмін на місце в партійному списку на майбутніх виборах – це корупція. А фінансування партії під обіцяне місце в партійному списку – це легальна практика. «Правильне» голосування депутатів, партія яких фінансується певною фінансовою групою, називається партійною дисципліною. А оплата голосів в індивідуальному порядку – тягне на корупційний скандал. Технології виборчих кампаній ефективні тільки при наявності (тіньових) коштів, по-друге, невраховані кошти економічно є більш дешевими, так як не обкладаються податками, по-третє, політичний клімат утримується від публічної фінансової підтримки опозиційних партій [1, с. 108].

Чи можливо і необхідно викоринити корупцію? Історичні корені корупції сягають давнини, коли людина прагнула виділитися з-поміж інших дорогим подарунком. В первісних суспільствах подарунок жерцю і вождю були нормою. Перші спроби побороти корупцію були зроблені ще в XXIV столітті до нашої ери Урунімгіна – шумерським царем міста – держави Лагаша. Минули тисячоліття, але корупція продовжує існувати.

Ще півтора століття тому державні посади в Європі закладали і давали в придане, часто передавали у спадок. Наприклад, в Іспанії

пости в колоніях продавали на офіційних аукціонах. Голландський чиновник оплачував «ліцензію на заняття посади» в колоніальній Батавії [3, с. 100]. Ще в середині XIX ст. для більшої частини Європи було характерним сприйняття державної посади як приватної власності [5, с. 18]. Державні посади «при вмілому розкладі справ прибуток мали чималий». Але ніхто не називав це корупцією. Ці практики були або законними, або трактувалися законом двозначно. Лише в кінці XIX ст. почали формуватися етичні, організаційні і політико-правові основи визначення корупції [3, с. 93].

Рівень корупції в країнах світу різний. Найбільш високий рівень корупції в країнах, що розвиваються, де відбувається процес трансформації суспільних відносин. Основним джерелом корупції стає не жорсткість системи, а її невизначеність. Моральні стандарти громадянського суспільства можуть не співпадати з етикою державної служби і з юридичними нормами. Навіть найбільш чесні уряди можуть сприйматися суспільством як корумповані. Тому досить важко визначити стандарти «некорумпованого суспільства» і як повинні співвідноситися каральні і профілактичні заходи. Більшість країн витрачає більше коштів на переслідування за корупційні дії, ніж на їх попередження. Крім того, правлячі кола можуть використовувати законодавство для переслідування своїх політичних опонентів і посилення свого контролю над суспільством. Для суспільства вигідніше не знищувати корупцію повністю, а утримувати певний баланс. За рубежем корупцію розглядають, перш за все як проблему рівня національної безпеки. Тому оптимальний рівень корупції – той, який не загрожує національній безпеці. Розрізняють два аспекти корупції: політичний та економічний. Розвиток політичної корупції може призвести до неконтрольованості політичної ситуації в країні і несе загрозу демократичним інститутам

та балансу різних гілок влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регулюючої діяльності держави [2].

Проблема корупції в Україні існує, і її потрібно мінімізувати.

Ряд зарубіжних країн мають позитивний досвід у питанні подолання корупції. Зокрема, нормативною базою Німеччини як виняток передбачається можливість отримання подарунка, вартість якого не перевищує 20 німецьких марок. Але і в такому випадку державний службовець має доповісти про це своєму керівникові, котрий з урахуванням обставин може прийняти одне з двох рішень: або залишити подарунок у службовця, який його отримав, або зобов'язати його в установленому порядку здати цей подарунок державі [2].

Сінгапурська модель боротьби з корупцією включає в себе два напрямки: скорочення можливостей для здійснення корумпованих дій і зменшення стимулу здійснювати корумповані дії. Скорочення можливостей для здійснення корумпованих дій передбачено антикорупційною стратегією в 1960 р., що закріплена в Акті про попередження корупції (РОСА) і уповноваження СРІВ (антикорупційного агентства) на виконання зобов'язань. Стратегія ґрунтувалась на принципі «логіка в контролі за корупцією», тобто «спроба викоринити корупцію повинна базуватися на прагненні мінімізувати чи виключити умови, що створюють як стимул так і можливість схилити особистість до здійснення корумпованих діянь». Зменшення стимулу робити корумповані дії міститься в урядовій філософії «платити державним службовцям у відповідності до ринкових розцінок за їх здібності і відповідальність», що означало «надати будь-що заробітну плату, яка необхідна для залучення і утримання необхідних талантів». При перегляді в 1989 і 1994 рр.

заробітної плати вищим державним службовцям Сінгапура підвищили так, що вони стали найбільшими в світі, в порівнянні з заробітними платами з інших країн. Наприклад, базова місячна заробітна плата службовців 5-го рівня Сінгапуру \$25866, що більше, ніж найбільша заробітна плата Державної Служби США, яка дорівнює \$7224. Сьогодні Сінгапур – найменш корумпована країна в Азії.

Для подолання корупції не досить піднесення економіки, зміцнення контрольних органів та створення інших антикорупційних інституцій, необхідна також політична воля влади, але не тільки, бо корупція може виявити себе як у владних структурах, так і в громадянському суспільстві. Головне завдання публічної влади – забезпечити законодавчу базу, яка відповідатиме міжнародним стандартам, посилити роль контролюючих органів. Рада Європи рекомендує запровадження Кодексів поведінки у державній службі.

Для успішної боротьби з корупцією необхідно залучити вільні засоби масової інформації, які будуть інформувати про неї суспільство і виховувати у громадян нетерпимість до цього явища. В період трансформації низький ступінь суспільної довіри до органів влади обумовлює неефективність державної політики у протидії поширенню корупції, тому нагальною є потреба у залученні інститутів громадянського суспільства до цього процесу. Інформованість громадськості є важливим елементом у боротьбі з корупцією. Громадянське суспільство володіє знаннями, необхідними для вирішення питання і зацікавлене у вирішенні проблеми, бо саме воно в першу чергу потерпає від корупції. Саме воно отримує можливості виявляти, контролювати і попереджати проявам корупції на низовому рівні.

Отже, корупція завдає суспільній свідомості і моралі шкоди, яку важко виміряти, а її наслідки відчуватимуться тривалий час. Корупція

є негативним аспектом спроб налагодження взаємовідносин між публічною владою і громадянським суспільством. Корупцію неможливо подолати без готовності до цього владних структур. Вона почне зникати в той момент, коли «продавець» не зможе оплатити всі ризики «отримувача» хабара, коли розмір легальних доходів «отримувача» хабара буде встановлено настільки достатнім, що в нього не виникне бажання ризикувати своїм положенням заради незначної суми коштів. Важливим моментом протидії корупції є громадянське суспільство за умови усвідомлення ним шкідливості корупції і необхідності боротьби з цим явищем.

Висновки. Таким чином, створивши умови для зміни типів взаємовідносин від конфронтації до конкуренції і до узгодженості (консенсусу), необхідно визначити напрямки удосконалення владно-суспільних взаємовідносин для зниження конфліктності. Встановлено, що серед напрямків удосконалення владно-суспільних взаємовідносин для зниження конфліктності найважливішими є: удосконалення форм взаємовідносин, законодавче врегулювання проблемних аспектів взаємовідносин влади та інститутів громадянського суспільства. Враховуючи світовий досвід, доцільно розширити практику залучення інститути громадянського суспільства, що володіють фінансово-матеріальними ресурсами й трудовими ресурсами, до вирішення соціальних питань громадського життя.

Список літератури

1. Барсукова С. Ю. Руки прочь от ветряных мельниц!.. Или книга про то, как не стать смешным идальго, принимая ветряные мельницы за великанов. Рецензия на книгу : Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции

- / сост. и отв. ред. И. Б. Олимпиева, О. В. Паченков // Экономическая социология. – 2007. – Т. 8. – № 2. – С. 103–111.
1. Бляхер Л. Е. Негражданское общество / Л. Е. Бляхер // В поисках гражданского общества. – Великий Новгород : НовГУ имени Ярослава Мудрого, 2008. – Вып. 5. – С. 47–57.
 2. Быстрова А. С. Феномен коррупции : некоторые исследовательские подходы / А. С. Быстрова, М. В. Сильвестрос // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2000. – Том III. – № 1. – С. 83–101.
 3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (№ 3206-VI від 07.04.2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 37.
 4. Корнієвський О. А. Нерозвиненість громадянського суспільства як чинник безвідповідальності влади та неефективності державного управління / О. А. Корнієвський // Державне управління та місцеве самоврядування : тези ІХ Міжнар. наук. конгресу, 26-27 березня 2009 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 380 с.
 5. Проданик В. Розмежування понять «бюрократія» і «бюрократизм в системі державної служби» / В. Проданик // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – Вип. № 1 (37). – С. 120-124.
 6. Рудич Ф. Політичний режим і народовладдя: спроба політологічного аналізу / Ф. Рудич // Політичний менеджмент : Український науковий журнал. – К.: Український центр політичного менеджменту. – 2010. – № 2(41). – С. 3-16.
 7. Скотт Дж. Анализ коррупции в развивающихся странах / Дж. Скотт // Борьба с ветряными мельницами? Социально-антропологический подход к исследованию коррупции [ост. и отв. ред. И. Б. Олимпиева, О. В. Паченков]. – Алетейя, 2007. – С. 17-55.
 8. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] / І. Чубенко // Вісник державної служби України. – 2003. – № 1. – Режим доступу: www.guds.gov.ua/-control/uk/publish/article?art_id=37582