

КЛЮЧОВІ ПРИНЦИПИ, ПІДХОДИ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ  
ВЛАДИ І ГРОМАДСЬКОСТІTHE KEY PRINCIPLES, APPROACHES AND FORMS OF INTERACTION  
BETWEEN AUTHORITIES AND THE PUBLIC

У статті висвітлено актуальні питання взаємодії влади і громадськості через призму конфліктів у сфері публічного управління. Дослідження здійснювалося в межах науково-дослідної роботи кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президенті України на тему «Інноваційні механізми забезпечення суспільної довіри в умовах ефективного публічного управління», тому метою аналізу визначальних принципів, підходів і форм взаємодії влади і громадськості є обґрунтування напрямів поліпшення такої взаємодії та загалом підвищення рівня суспільної довіри до органів публічної влади. Визначено, що ключовими принципами взаємодії влади і громадськості є принципи відкритості влади, прозорості, ефективності, результативності й підзвітності. На сучасному етапі розвитку взаємин влади і громадськості виділено чотири форми (рівні) взаємодії влади і громадськості – інформування, консультації з громадськістю, діалог і партнерство. Звернено увагу, що ефективність взаємин влади і громадськості, що проявляються в активній участі громадян у процесах ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління, боротьби з корупцією, упровадження новітніх технологій (не тільки цифрових), підвищує коефіцієнт корисної дії від такої взаємодії тільки за умови мінімізації (або виключення загалом) появи конфліктних ситуацій і сприяє підвищенню інституційної спроможності влади. У межах статті запропоновано підходи, що сприятимуть зменшенню ризиків появи конфліктних ситуацій на всіх рівнях такої взаємодії. Виявлено й обґрунтовано основні напрями підвищення ефективності взаємодії влади з громадськістю, серед яких, зокрема, перехід від одностороннього інформування в бік інтерактивної взаємодії з експертним середовищем, провідними інститутами громадянського суспільства; своєчасне запобігання (або вже залагодження) конфліктам, що виникають у сфері публічного управління при взаємодії влади та громадськості; підвищення спроможності органів влади забезпечувати ефективну взаємодію з громадськістю; підвищення залучення до участі в управлінні державними справами й визначення функції взаємодії з громадськістю не периферійною, а пріоритетною, невід'ємною частиною процесу вироблення публічної політики; підвищення довіри громадян до влади через процеси побудови державної репутації, удосконалення співпраці між органами публічної влади і громадськістю на всіх рівнях їх взаємодії.

**Ключові слова:** демократичні цінності, громадянське суспільство, громадськість,

форми взаємодії влади і громадськості, конфліктологічний вимір, конфлікти у сфері публічного управління.

The article highlights current issues of interaction between authorities and the public through the prism of conflicts in the field of public administration. This study was carried out within the research work of the Department of Public Policy and Political Analysis of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: "Innovative mechanisms to ensure public confidence in effective public administration", so the analysis of defining principles, approaches and forms of interaction between authorities and the public is justified by the directions of improving such interaction and in general increasing the level of public trust in public authorities. It is determined that the key principles of this interaction between government and the public are the principles of openness of government, transparency, efficiency, effectiveness and accountability. At the present stage of development of relations between the government and the public, there are four forms (levels) of interaction between the government and the public – information, public consultation, dialogue and partnership. Attention is drawn to the fact that the effectiveness of government-public relations, manifested in the active participation of citizens in management decision-making in the field of public administration, anti-corruption, implementation of new technologies (not only digital), increases the efficiency of such interaction only if minimized (or exclusion in general) the emergence of conflict situations and enhances the institutional capacity of government. The article proposes approaches that will help reduce the risk of conflict at all levels of this interaction. Identified and substantiated five main areas of improving the effectiveness of interaction between authorities and the public, including in particular: the transition from one-sided information to active interaction with the expert community, the leading institutions of civil society; timely prevention (or already settlement) of conflicts that arise in the field of public administration in the interaction between authorities and the public; increasing the capacity of government agencies to ensure effective interaction with the public; increasing the involvement in public administration and defining the function of interaction with the public is not a peripheral, but a priority, integral part of the process of public policy making; increasing citizens' trust in government through the process of building public reputation, improving cooperation between authorities and the public at all levels of their interaction.

**Key words:** democratic values, civil society, the public, forms of interaction between authorities and the public, the conflict dimension, conflicts in the field of public administration.

УДК 323.2  
DOI <https://doi.org/10.32843/rma2663-5240-2021.23.7>

**Корчак І.М.**  
аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики  
Національна академія державного управління при Президенті України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Складність, що зростає, публічного управління, його фрагментація та «мережеві» типи прийняття управлінських рішень,

вплив фінансово-політичних груп і лобювання власних інтересів сигналізують загалом про неспроможність влади ефективно виконувати свої функції в політичній, соціально-

економічній та інших сферах суспільного життя. Не відкидаючи роль і значення процесів цифровізації, упровадження електронних послуг та інші позитивні зміни, що відбуваються в Україні, через невідповідність публічної політики потребам і сподіванням членів суспільства, їхнє невдоволення рівнем життя в країні, недовіру до влади періодично виникають конфліктні ситуації, що загалом демотивують громадян брати активну участь у формуванні та реалізації публічної політики та свідчать передусім про відсутність ефективних каналів зв'язку влади з громадськістю.

Представники державного сектору неоднозначно сприймають процес взаємодії влади з громадськістю, зводячи спілкування скоріше до поодиноких комунікацій, ніж рівноправних партнерських стосунків. Утім переконані, що саме партнерство лежить в основі ефективних взаємин влади і громадськості та сприяє, на нашу думку, розвитку громадянського суспільства й демократичної держави, тому потребує розуміння визначальних принципів, підходів і рівнів (форм) такої взаємодії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Етапи становлення громадянського суспільства, демократичних і недемократичних формацій, вплив людини на політику, взаємодія між владою та громадянами висвітлювалися в працях Е. Гелнера [1], Дж. Грунінга й Т. Ханта [2], Г. Ласкі, Р. Міхельса, К. Поппера, С. Хантінгтона, Дж. Ціммермана. Заслужують на увагу роботи українських учених, які розглядали цю проблематику через призму публічного управління, серед них – А. Колодій, М. Маринович, В. Полохало й ін. Проблемні аспекти взаємодії влади з громадськістю вивчали в дослідженнях Е. Афонін, Р. Войтович, Л. Гонюкова [3], О. Пухкал [4], С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник [5], Н. Годун [6], М. Шукюрова [7] та ін.

Значна кількість досліджень з означеної тематики підкреслює її актуальність, водночас зазначені роботи мають різне бачення шляхів і методів взаємодії влади з громадськістю, недостатньо уваги, на наш погляд, приділено способам зменшення ризиків появи конфліктів, що можуть виникати в ході співпраці влади і громадськості.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** За результатами аналізу зарубіжних і вітчизняних публікацій і наукових розробок у площині публічного управління [8–10] варто відмітити, що сьогодні ґрунтовні дослідження ключових принципів, підходів і форм (рівнів) взаємодії влади і громадськості в Україні через призму конфліктів у сфері публічного управління відсутні, що актуалізує

теоретико-прикладні пошуки дієвих напрямів взаємодії влади і громадськості в умовах виникнення конфліктів.

**Метою статті** є з'ясування ключових принципів, підходів і сучасних форм взаємодії влади з громадськістю через призму конфліктів у сфері публічного управління з метою обґрунтування напрямів підвищення ефективності такої взаємодії.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо розглядати взаємодію між владою та громадськістю через призму конфліктів у сфері публічного управління, то, на нашу думку, влада має виступати в ролі арбітра між конкуруючими групами інтересів, балансувати сили між конфліктуючими економічними, професійними й іншими групами та асоціаціями, створити умови для комфортного проживання всіх мешканців на всій території країни. При цьому громадськість може й має контролювати владу на всіх етапах прийняття управлінських рішень. За Дж. Грунінгом, можна перетворити латентну (приховану) громадськість на активну завдяки усвідомленню проблеми, усвідомленню обмежень і рівня включеності [2; 11, с. 15].

Водночас Дж. Дьюї, визначаючи громадськість як активне соціальне утворення, наголошував на некомпетентності мас [12, с. 135]. Очевидно, мова йде про важливість залучення до процесів управління державою виключно компетентних представників громадськості для так званої синергії зусиль.

Під компетентністю громадськості розуміємо базові знання законодавства, управлінських процесів, структури органів публічної влади та їхніх функцій, зацікавленість у роботі, відкритість до навчання. З позицій системного підходу надійність і щільність взаємодії державної влади і громадянського суспільства відбивають зворотні зв'язки, що показують якість і зміст їхнього інформаційного взаємобміну, орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління. Тривала відсутність ефективності зворотних зв'язків у соціальних системах може призвести до нелегітимності системи. Інтенсивність взаємодії державної влади і громадянського суспільства дає змогу створювати могутні зворотні зв'язки, здатні коректувати вектор розвитку українського соціуму і створювати точки вирішення напруження, що накопичилися у суспільній системі [13, с. 9]. Розглянемо чотири форми (рівні) такої взаємодії [14–18].

Перша форма (рівень) взаємодії – *інформування*, під час якого орган влади надає вільний доступ до даних про свою діяльність чи про розробку, прийняття й реалізацію управлінських рішень через різні комунікаційні канали

(сайт, соціальні мережі тощо) у межах і в спосіб, дозволені законодавством, на вимогу та/або за ініціативою представників громадськості (наприклад, на запит громадян). На цьому етапі, на наш погляд, зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме дотримання мінімальних стандартів подачі інформації: чіткий зміст; достовірність; своєчасність; репрезентативність.

*Консультації з громадськістю* мають на меті отримання зворотного зв'язку та проводяться в обов'язковому порядку щодо проектів нормативно-правових актів (далі – НПА), цільових програм (державних, регіональних, місцевих), рішень стосовно стану їх виконання. На цьому етапі, на наш погляд, зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме врахування думки громадськості для покращення якості НПА й обґрунтування, якщо рекомендації з боку громадськості не враховано.

*Діалог* як активна фаза взаємодії влади з громадськістю, де остання виступає як активний учасник на етапі вироблення політики чи розробки конкретного управлінського рішення або НПА. Для діалогу при органах влади створюються допоміжні структури, а саме: *колегії* (проходять у форматі відкритого засідання із залученням представників громадськості й засобів масової інформації); *експертно-консультативні ради* – дорадчі органи, утворені з метою надання органу влади наукової, експертно-консультативної, інформаційної допомоги; *громадські ради* – працюють при міністерствах, інших органах влади (за оперативними даними, в Україні їх до 70).

На цьому етапі діалогу влади та громадськості, на наш погляд, зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме бажання та готовність обох сторін (влади і громадськості) до діалогу.

*Партнерство* – найвищий і найефективніший рівень, на нашу думку, взаємодії, на якому відбувається командна гра задля досягнення спільної мети, наприклад, державно-приватне партнерство. На цьому етапі зменшенню (мінімізації) ризиків появи конфліктних ситуацій сприятиме спільна відповідальність влади та громадян у ході прийняття й реалізації владного рішення, делегування частини повноважень чи послуг і, відповідно, ресурсів неурядовим організаціям.

У дослідженні «Консультативно-дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики» С. Рудовська пропонує підходи до класифікації участі громадськості у виробленні публічної політики за ступенем участі:

1) громадськість не бере участі у виробленні політики на жодному з етапів, а є пасивним отримувачем інформації від органів влади;

2) консультативно-дорадча участь громадськості як окрема стадія вироблення політики, частіше під назвою «консультування з громадськістю», але здійснюється більше для з'ясування потреб громадськості, ніж для забезпечення участі у виробленні публічних рішень;

3) громадськість здійснює консультативно-дорадчу участь на більшості або на всіх етапах вироблення публічної політики з метою врахування інтересів і задоволення потреб громадян [18, с. 6].

Отже, відбувається безперервний процес комунікації між органами влади та громадськістю, який може супроводжуватися різними конфліктними ситуаціями.

Аналізуючи зміст Програми розвитку ООН (англ. The United Nations Development Programme) і дослідження «Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України», можна зробити висновок, що ключовими принципами у взаєминах влади і громадськості будь-якої країни є відкритість, транспарентність (прозорість), ефективність, результативність, підзвітність. У їх основі – ідея, що інформація про прийняті рішення в уряді (приватному секторі й в організаціях громадянського суспільства), у тому числі фінансова, не може бути закрита від громадськості та інституційних носіїв прав (англ. stakeholders) [21]. З огляду на це, сучасна тенденція до посилення тиску та громадського контролю набуває особливого значення у виявленні, наприклад, корупційних та інших злочинних дій, антидержавних проявів з боку окремих представників влади й запобігання призначенню на відповідальні посади осіб, що скомпрометували себе, хоч це більш ефективно працює сьогодні на теренах країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

Однією з найбільш ефективних і корисних форм взаємодії влади та громадськості, яка може бути перейнята Україною в рамках наближення до стандартів європейської демократії й удосконалення національної моделі звернень громадян, що нині потребує відповідної модернізації, є реалізація права петицій на рівні ЄС [22]. Водночас не погоджуємося, що петиція є формою взаємодії, скоріше, це форма реалізації права на самоврядування, до яких також можна віднести вибори, громадські ініціативи, створення органів самоорганізації населення, збори громадян за місцем проживання, референдуми тощо.

Приєднання України до міжнародних програм, наприклад, багатосторонньої міжнародної ініціативи Партнерство «Відкритий уряд» (англ. Open Government Partnership) [23], також диктує владі про дотримання певних

вимог і принципів, зокрема прозорості публічного управління, що сприяють, у кінцевому підсумку, налагодженню конструктивного діалогу з громадянами з мінімальною кількістю конфліктів.

**Висновки.** Сьогодні без участі громадськості важко уявити розвиток держави. За останні кілька років в Україні, дійсно, змістилися акценти до розуміння владою необхідності ефективної співпраці влади з громадськістю. Безумовно, це залежить від реальної політичної та соціально-економічної ситуації в країні й відбувається під впливом міжнародних зобов'язань України перед світовими партнерами.

У межах дослідження розглянуто чотири форми (рівні) участі громадськості в управлінні державними справами, серед яких – партнерство як найвища форма (рівень) взаємодії. На нашу думку, серед напрямів підвищення ефективності взаємодії влади з громадськістю можна розглядати такі:

– перехід від одностороннього інформування в бік інтерактивної взаємодії з експертним середовищем, провідними інститутами громадянського суспільства;

– збереження громадянської злагоди в межах країни, своєчасне зняття напруження та залагодження (мінімізація чи запобігання) конфліктів, що виникають у сфері публічного управління;

– проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній у суспільстві з метою мінімізації конфліктів, що виникають на тлі нерозуміння громадянами сутності реформ та інших трансформацій у країні;

– залучення до участі в управлінні державними справами компетентних представників громадських об'єднань, визначення функції взаємодії з громадськістю не периферійною, а пріоритетною, невід'ємною частиною процесу вироблення публічної політики.

Разом із тим важливим є загалом підвищення довіри громадян до влади через процеси побудови державної репутації, удосконалення співпраці між владою і громадськістю на всіх рівнях їх взаємодії.

На наш погляд, конфліктні взаємини між владою і громадськістю тривалий період знижують зацікавленість і залученість громадськості до процесів, що відбуваються в країні, і є марним витрачанням державних ресурсів за низької при цьому якості послуг самих органів публічної влади. Крім того, протиріччя між органами публічної влади та громадськістю негативно впливають на рівень суспільної довіри, тому вимагають від органів публічної влади відповідального ставлення до конфліктів між сторонами (особливо латентних, скритих конфліктів).

Водночас підвищується роль антикризового публічного управління, що ставить завдання перед владою оперативно реагувати на запити суспільства, складно розраховувати на успіх там, де намагання влади не збігаються із цінностями та нормами суспільства.

Ефективність взаємин влади і громадськості, що проявляються в активній участі громадян у процесах ухвалення управлінських рішень у сфері публічного управління, боротьби з корупцією, упровадження новітніх технологій (не тільки цифрових), підвищує коефіцієнт корисної дії від такої взаємодії за умови мінімізації (або виключення загалом) появи конфліктних ситуацій і сприяє підвищенню інституційної спроможності влади.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ernest Gellner. *Conditions of Liberty. Civil Society and Its Rivals*. Hamilton. London, 1994. 240 p.
2. Грунинг Дж., Хант Т. Методы публик рилейшнз в США. Государственная служба. *Паблик рилейшнз в государственном управлении. Зарубежный опыт (бюллетень)*. 1998. № 1. С. 18–27.
3. Афонін Е.А., Гонюкова Л.В., Войтович Р.В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 160 с.
4. Пухкал О.Г. Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ : НАДУ, 2011. 36 с.
5. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол. : С.О. Телешун, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник та ін. Київ : НАДУ, 2013. 44 с.
6. Годун Н.Ю. Громадянське суспільство в Україні: історико-правовий аспект розвитку. *Право і суспільство*. 2015. Ч. 3. Р. І. С. 3–8.
7. Шукорова М. Технологія взаємодії влади с общественностью: диалог или ультиматум. *Дні інформаційного суспільства-2012* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24–25 квіт. 2012) / упоряд. : Н.В. Грицяк, С.Г. Соловійов. Київ : Салютіс, 2012. 294 с.
8. Citizen Participation Handbook. 2018. 144 с.
9. Huis voor democratie en rechtsstaat. URL: [Stemvijzer.nl](http://Stemvijzer.nl).
10. Młodzież w działaniu. Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Mobilna Młodzież” COM (2010). 56 с.
11. Болотова В.О. Паблік рилейшнз : конспект лекцій для органів внутрішніх справ (перевид.). Харків : НУВС, 2011. 123 с.
12. Королько В.Г. Основы публик рилейшнз. Киев : Ваклер, 2001. 528 с.
13. Суспільство та влада: механізми взаємодії : навчально-методичні матеріали для слухачів дисципліни «Механізми взаємодії суспільства і влади» / А. Михненко, С. Кравченко, І. Пантелейчук та ін. Київ : НАДУ, 2013. 80 с.

14. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н.К. Дніпренко. Київ : ТОВ «Вістка», 2008. 164 с.

15. Криворучко Ю.М. Особливості функціонування механізму взаємодії органів державної влади із громадськістю. URL: <http://www.ukr.vipreshebnik.ru/derzhavne-upravlinnya/4398-osoblivosti-funktsionuvannya-mekhanizmu-vzaemodiji-organiv-derzhavnoji-vladi-iz-gromadskisty.html> (дата звернення: 04.06.2021).

16. Громадянське суспільство і влада : урядовий офіційний веб-сайт. URL: <http://civic.kmu.gov.ua> (дата звернення: 01.06.2021).

17. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем / Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайц. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2013. 168 с.

18. Рудовська С.І. Консультативно-дорадча участь громадськості у виробленні публічної політики : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ : НАДУ, 2019. 20 с.

19. Governance for sustainable human development: A UNDP policy document Jan. 1997. URL: <http://magnet.undp.org> (дата звернення: 11.05.2021).

20. Транспарентність влади в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до коротко-термінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / уклад. : Е.А. Афонін, О.В. Суший. Київ : НАДУ, 2010. 48 с.

21. Про ініціативу «Партнерство Відкритий уряд» (Open Government Partnership). *Офіційний веб-сайт в Україні*. URL: <http://ogp.gov.ua> (дата звернення: 11.05.2021).

22. Нестерович В. Реалізація права петицій на рівні Європейського Союзу. *Електронна бібліотека юридичної літератури*. URL: <http://www.pravoznaves.com.ua> (дата звернення: 01.06.2021).

23. Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» / видання USAID в рамках Програми «РАДА: підзвітне, відповідальне, демократичне, парламентське представництво» у співпраці з Кабінетом Міністрів України. Київ, 2016. 15 с.