

АДАПТИВНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

ADAPTIVE DEVELOPMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE CONDITIONS OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONALIZATION

У статті розглянуто питання забезпечення участі інститутів громадянського суспільства у процесі вироблення, прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень, що враховує сучасні реалії та не перешкоджає філософії рівноправності влади і суспільства, у контексті впливу відповідних інститутів громадянського суспільства на адаптивний розвиток системи публічного управління. Показано, що досягнення та підтримання конкретних результатів у процесі реалізації цілей розвитку громадянського суспільства залежить від існування та функціонування взаємодіючих наборів інституцій та організацій, діяльність яких має відбуватися за сприятливих умов і забезпечуватись створенням таких умов політикою та процедурами, в яких мають знаходити відображення цінності, норми, пріоритети очікування та потреби всіх суб'єктів громадянського суспільства, що безпосередньо впливає на легітимацію та передбачуваність інститутів публічної влади, а також умовам, які створюються за їх безпосередньою участю. Окрему увагу приділено проблемі оцінки функціонування державних інституцій в аспекті їх сприяння інститутам громадянського суспільства, яку контекстуально можна розглядати з точки зору сили громадянського суспільства та їх інститутів. Визначено, що роль громадянського суспільства у мережевих конструкціях публічного партнерства залежить від рівня інституціоналізації громадянського суспільства і від поведінкової стратегії держави щодо до нього. Зроблено висновок про те, що ефективною є система публічного управління, в якій адаптивно реалізуються інструменти залучення інститутів громадянського суспільства до публічно-управлінського процесу. Перспективи розвитку адаптивності системи публічного управління пов'язані зі здатністю влади до налагодження дієвої співпраці з громадськістю через інститути громадянського суспільства. Тому перспективним напрямом утвердження подальших перетворень має стати обов'язкове впровадження в публічно-управлінську практику сучасних принципів адаптивного менеджменту, а також максимальне залучення громадськості через суспільні інститути до прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: адаптивне управління, адаптивний розвиток, громадянське суспільство, інститути громадянського

суспільства, підходи, публічне управління, публічна політика, система публічного управління.

The article considers the issue of ensuring the participation of civil society institutions in the process of developing, adopting and implementing public management decisions, which takes into account modern realities and does not interfere with the philosophy of equality of power and society, in the context of the influence of relevant civil society institutions on the adaptive development of the public administration system. It is shown that the achievement and maintenance of specific results in the process of implementing the goals of civil society development depends on the existence and functioning of interacting sets of institutions and organizations, the activities of which should take place under favorable conditions and be ensured by the creation of such conditions by policies and procedures, which should reflect the values, norms, priorities, expectations and needs of all civil society subjects, which directly affects the legitimacy and predictability of public government institutions, as well as the conditions that are created with their direct participation. Special attention is paid to the problem of assessing the functioning of state institutions in terms of their promotion of civil society institutions, which can be contextually considered from the point of view of the strength of civil society and their institutions. It is determined that the role of civil society in network structures of public partnership depends on the level of institutionalization of civil society and on the behavioral strategy of the state in relation to it. It is concluded that the effective public administration system is one in which the tools for involving civil society institutions in the public management process are adaptively implemented. The prospects for the development of the adaptability of the public administration system are associated with the ability of the authorities to establish effective cooperation with the public through civil society institutions. Therefore, the promising direction for further transformations should be the mandatory introduction of modern principles of adaptive management into public management practice, as well as the maximum involvement of the public through public institutions in making management decisions.

Key words: adaptive management, adaptive development, civil society, civil society institutions, approaches, public administration, public policy, public administration system.

УДК 351+342.1
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.43.37>

Дмитренко О.Б.
здобувач ступеня доктора філософії (PhD)
спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»,
Національний університет «Чернігівська політехніка»,
ORCID ID: 0009-0005-2778-2991

Постановка проблеми. Кризові явища сьогодення в публічній системі України та нові виклики для нашої держави, що пов'язані з військовими діями, призвели до змін в усіх сферах та сплеску громадянської активності і появи нових форм взаємодії в системі публічного управління. Зазначене актуалізує

питання впливу громадянського сектора на розвиток системи публічного управління. Нині українське суспільство перебуває на такому етапі розвитку, що має безліч викликів (військові дії, економічні складнощі, політична обстановка, міграція тощо) і трансформація моделі публічного управління має їх врахо-

увати. Водночас адекватна відповідь на ці виклики можлива лише у випадку ефективного зворотного зв'язку між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. Вже давно доведено, що такий зв'язок не може бути встановлений без впровадження дієвого механізму інформаційної відкритості. Тому знову гостро стоїть питання про участь громадськості стосовно прийняття управлінських рішень, що враховує сучасні реалії та не перешкоджає філософії рівноправності влади і суспільства, актуалізуючи питання інституціоналізації громадянського суспільства та вплив відповідних інститутів на розвиток системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань інституціоналізації громадянського суспільства, взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади, принципів розвитку системи публічного управління в контексті інституціоналізації громадянського суспільства досліджувались Л. Бекешиною [12], Курносенко [4], П. Латковським [21], Ф. Мальчиковою [5], І. Наливайком [24], О. Толстановим [5], О. Чальцевою [10], Д. Чумаковим [11], В. Яблонським [12] та іншими. Питання формування та розвитку взаємовідносин між інститутами громадянського суспільства та системою публічного управління досліджували В. Борщевський [1], В. Гройсманом [3], А. Крішна [18-20], Л. Мельник [6], М. Чех [1], Н. Чандхок [13] та інші. Окремим блоком досліджень розгляд умов розвитку громадянського суспільства та системи публічного управління, притаманних різним типам організації публічної влади в державі та різним типам суспільства. Цим питанням у загально-теоретичному аспекті приділяли увагу Дж. Веркуйлен [19], Д. Вітер [2; 27], Дж. Кін [17], Дж. Коен [14], Г. Мунк [23], Д. Норт [25], Ж.-К. Тьоніг [26], А. Фаулер [15], І. Янг [28] та інші. Тенденції та перспективи розвитку системи публічної влади у сучасних умовах розвитку громадянського суспільства досліджували О. Грібко [16], Л. Грень [16], Р. Мілібенд [22], О. Решота [7], Г. Самбурова [8], Є. Таран [9] та інші дослідники. Водночас питання впливу процесі інституціоналізації громадянського суспільства на розвиток системи публічного управління потребує окремих досліджень.

Метою статі є аналіз впливу процесів інституціоналізації громадянського суспільства на адаптивний розвиток системи публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Процес інституціоналізації громадянського суспільства відбувається у тісному взаємозв'язку з

державними інститутами, які також структурно і функціонально змінюються [10]. Сучасні перетворення додатково запускають специфічні механізми змін у публічно-управлінській системі і формують нові напрями співпраці. Складні процеси взаємодії державних і недержавних інститутів, що характеризуються певним рівнем фрагментарності утворюють мережеві практики співпраці і формують сучасну систему публічного управління України. Нова модель такого управління хоча й покликана рухатися по траєкторії «знизу – вгору» (від інститутів громадянського суспільства) все ж таки у процесі проходження певних етапів змін має суттєві особливості і труднощі [3; 4]. Унікальність саме українського варіанту полягає в тому, що громадянське суспільство швидше адаптується до змін ніж держава, яка не «встигає» інституціонально під них підлаштуватися. Зазначене додатково гальмує розвиток публічно-управлінської моделі, що спрямована на участь громадського сектору в різних сферах життєдіяльності суспільства, не забезпечуючи потрібного балансу сил і розподілу впливу між державою та громадянами, між інститутами державної влади та інститутами громадянського суспільства в широкому сенсі.

Зрозуміло, такий баланс сил і впливу може сприяти більше державі, ніж громадянам, або навпаки [15; 25]. Але важливим є те, що коли змінюється баланс навіть за умов нерівноважного стану системи, змінюється тільки баланс, а не сама система, що в категоріях означеної вище проблеми, вказує на те, що громадянське суспільство не змінюється, залишаючись тим, що зв'язує громадян і державу й, відповідно, інститути громадянського суспільства з публічною владою. У цьому аспекті публічна влада функціонально спрямовується на досягнення цілей, які реалізують інтереси та пріоритети громадянського суспільства. В іншому випадку громадянське суспільство отримує можливість контролювати й виявляти свою занепокоєність відсутністю відповідної функціональності публічної влади [26].

Досягнення та підтримання результатів, перелічених вище, загалом залежить від існування та функціонування взаємодіючих наборів інституцій та організацій, діяльність яких має відбуватись за сприятливих умов і забезпечуватись створенням таких умов (відповідно, уникненням за можливістю або мінімізацією впливу криз) політикою та процедурами, в яких мають знаходити відображення цінності, норми, пріоритети очікування та потреби всіх суб'єктів громадянського суспільства, що насправді є не тільки джерелом влади, але й

безпосередньо надає легітимності та передбачуваності інститутам публічної влади та умовам, які створюються за їх безпосередньою участю. В результаті створюється ситуація, за якою, ці організації, установи, умови та цінності разом розпоряджатимуться, заохочуватимуть і дозволятимуть окремим особам і групам проявляти ініціативу та здійснювати незалежні дії, користуватися безпекою особистості та власності, здійснювати самовизначення та підтримувати індивідуальну та групову ідентичність [18]. Подібна ситуація є, з одного боку, об'єктивною, а з іншого – може набути деструктивного потенціалу, оскільки культурні цінності є досить важливими для функціонування громадянського суспільства, підтримуючи ті чи інші інституції та організації, які можуть йому сприяти. Як підкреслюють дослідники, цінності допомагають зберегти значний ступінь автономії та невідпорядкованості окремих осіб і груп по відношенню до державних установ, але саме здатність людей до ініціативи та самостійної дії дає громадянському суспільству ефективний простір для дій, і ця здатність значною мірою створюється та підтримується через інституції та організації, навіть якщо вони плачуться та підтримуються певними цінностями та іншими когнітивними факторами [19; 20]. Очевидно, що багато взаємодіючих і взаємозалежних елементів сприяють збереженню індивідуальної та групової автономії по відношенню до держави, що потребує окремого аналізу тих елементів політичного середовища та громадянської культури, які підтримують інститути та функції громадянського суспільства. Складність такого аналізу обумовлена ще й тим, що зазначені елементи не належать фактично до структурних, інституційних та організаційних елементів, які складають основні можливості громадянського суспільства й реалізуються на рівні публічної влади [23; 28].

Водночас дослідники зазначають, що сучасне громадянське суспільство в Україні охоплює дедалі нові соціальні горизонти, координуючи дії все більшої кількості громадських організацій та об'єднань [12; 21; 24]. Поступово воно поширюється як на державну політику (формує мережу ефективних суб'єктів суспільного впливу на політичний процес), так і на позаполітичну сферу суспільного життя, включаючи гармонізацію взаємодій з домогосподарствами і бізнесом, а також розбудову ринкової інфраструктури [1; 11; 16]. Беручи до уваги подібну ситуацію, більшість досліджень з публічного управління залишає концептуальною основою позицію відокремленості держави від громадянського

суспільства, намагаючись уникнути розвиток тенденцій виникнення загроз з боку кожного з них, що репрезентуються у вигляді або злиття, або спроби отримати панівне становище, умовно й латентно постулюючи взаємодію між державою та складовими громадянського суспільства на рівні обмеженої функціональності останнього з метою забезпечення сприятливих умов практиці публічного управління в будь-якому конкретному контексті. За такого підходу, з точки зору різних типів суспільства, організації державної влади у суспільстві та державі, особливостей політичного режиму, питання ефективного функціонування громадянського суспільства не завжди вирішується позитивно – проблема «межі дозволеного та прийнятного» залишається не вирішеною (навіть порівняння таких протилежних форм реалізації влади, як тоталітаризм і демократія дадуть водночас позитивні та негативні моменти [22; 27], що мають ситуативний характер, а інколи суттєво обумовлені навіть історично-географічними особливостями окремої держави). І майже єдиним спільним висновком залишається для різних держав теза про те, що саме те, що держава робить (або не робить), впливатиме на те, наскільки сильним є громадянське суспільство в будь-якій конкретній ситуації, причому громадянське суспільство та держава цілком можуть становити окремі та відмінні інституційні сфери [13; 14].

З наведеного вище зрозуміло, чому виникають проблеми в оцінці функціонування державних інституцій в аспекті їх сприяння інститутам громадянського суспільства [8; 9]. Контекстуально цю проблему можна розглядати з точки зору сили (не тільки політичної) громадянського суспільства та відповідно інститутів громадянського суспільства, оскільки забезпечення громадянському суспільству сили у будь-якому суспільному контексті потребує того, щоб «державні інституції повинні стати більш підзвітними перед громадянським суспільством, змінивши свої функції захисників, координаторів і регуляторів життя громадян... Громадянське суспільство і держава мають стати умовою один одного демократизація... [включаючи, зрештою] спроби демократичного розширення громадянського суспільства за допомогою державної підтримки» [17, с. 15–19]. Наведений операційний підхід все ж таки обмежується констатацією того, що державні інституції дозволяють, уможливають, чому сприяють, що підтримують з цільових настанов та ініціатив інститутів громадянського суспільства. Але реальна публічна управ-

лінська діяльність постійно зіштовхується і постійно має враховувати той факт, що «сила громадянського суспільства та спроможність державних інституцій можуть збільшуватися разом, у позитивній сумі взаємодії, або вони також можуть зменшуватися разом, у негативній сумі, наприклад, коли державна політика та адміністративна спроможність стагнуть разом із громадянським суспільством. здатність до незалежної самостійної діяльності», приблизно так, як ми бачили в деяких нещасних країнах, перерахованих вище [17, с. 61]. Саме з цієї причини варто акцентувати увагу на тому потенціалі, який реалізується у певній ролі суспільних інституцій в адаптивному розвитку системи публічного управління, адже остання є безпосередньою сферою вияву та впливу інститутів громадянського суспільства на політичні та всі інші процеси, які є прямим об'єктом контролю держави, опосередковано торкаючись проблем представленості інтересів, потреб та очікувань з боку суб'єктів громадянського суспільства, інституціоналізація яких має на меті не тільки досягнення певної результативності процесів організації та самоорганізації соціальних систем, але саме досягнення стану референтного співвідношення з інститутами публічної влади, що забезпечують адаптивність системи публічного управління.

Дійсно, роль громадянського суспільства у мережевих конструкціях публічного партнерства залежить від рівня інституціоналізації громадянського суспільства і від поведінкової стратегії держави по відношенню до нього [2; 6; 7]. Однак, сучасні реалії вимагають розробки додаткових механізмів взаємодії в системі публічного управління, що забезпечать досягнення стратегічних цілей нашої держави в різних сферах, дозволять отримати підтримку та сприятимуть узгодженості і взаємодопомозі між зацікавленими громадськими організаціями, враховуючи важливість ролі інститутів громадянського суспільства в публічному управлінні [5].

Розбудова громадянського суспільства має відбуватися разом з розвитком інститутів публічної влади. Однак виклики сьогодення не дозволяють забезпечити ефективність даного процесу. Не варто забувати про те, що в системі відносин «держава – громадянське суспільство» саме інститути громадянського суспільства є ланкою, що об'єднує державу і громадянське суспільство. Тому серед актуальних завдань, що стоять на сьогодні перед країною і суспільством, вагомим є розвиток і підтримка таких суспільних інститутів. Важливість забезпечення прав і свобод кожного громадянина, підтримка умов для затвердження демократії

є особливо складними завданнями для країни, що потерпає від збройної агресії, адже саме громадянське суспільство є механізмом забезпечення нормальних і гідних умов життя громадян, гарантом демократії тому необхідно не зупинятися на пошуку шляхів його підтримки.

Висновки. Ефективною є система публічного управління, в якій гармонійно та вдало реалізуються інструменти залучення інститутів громадянського суспільства до публічно-управлінського процесу. Перспективи успішності такого залучення пов'язані зі здатністю публічної влади до налагодження дієвої співпраці з громадськістю через інститути громадянського суспільства. Тому перспективним напрямом утвердження подальших перетворень має стати обов'язкове впровадження в публічно-управлінську практику сучасних принципів адаптивного менеджменту, а також максимальне залучення громадськості через суспільні інститути до прийняття публічно-управлінських рішень. При цьому важливою складовою цих процесів є можливість громадян брати участь у процесі вироблення та реалізації публічної політики держави. Водночас бойові дії та військовий стан в державі не сприяють фокусуванню уваги органів публічної влади на процесі демократизації суспільства. Зазначене породжує нові виклики для системи публічного управління, що потребують розробки шляхів попередження кризових ситуацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борщевський В., Чех М., Лапшина І. Розвиток громадянського суспільства в контексті трансформації системи публічного адміністрування в Україні. *Електронне фахове видання «Державне управління та розвиток»*. 2021. DOI: 10.32702/2307-2156-2021.10.4. URL: https://www.researchgate.net/publication/355749729_CIVIL_SOCIETY_DEVELOPMENT_IN_THE_CONTEXT_OF_THE_PUBLIC_ADMINISTRATION_SYSTEM_TRANSFORMATION_IN_UKRAINE.
2. Вітер Д. Інституційний розвиток системи державного управління в умовах глобалізації та інтеграції. *Науковий вісник Академії муніципального управління* : Сер. «Управління». 2008. Вип. 4 (6). С. 33–40.
3. Гройсман В. Місце та роль децентралізації влади у процесах становлення громадянського суспільства. *Демократичне врядування*, 2015. Вип. 15. URL: http://vivacademy.com/vidavnistvo_1/visnyk15/fail/Grojsman.pdf/.
4. Курносенко Л. Трансформація соціальних інститутів в умовах криз. *Public Administration and Regional Development*, 2022. №16. Р. 517–536. <https://doi.org/10.34132/pard2022.16.11>.
5. Мальчиков Ф., Толстанов О. Роль інститутів громадянського суспільства в публічному адміні-

струванні. *Інвестиції: практика та досвід. Серія: Державне управління*. 2021. №5. С. 93–99.

6. Мельник Л. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/2_2019/30.pdf

7. Решота О. Особливості розвитку публічного управління в Україні: сучасні тенденції та проблеми. *Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2020. № 3. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.37. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1603>.

8. Самбутова Г. Основні напрями розвитку системи публічного управління в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 21. С. 23–27.

9. Таран Є. Розвиток системи публічного управління в Україні в умовах формування інформаційного суспільства. *Право та державне управління*. 2020. № 1 (2). С. 36–40.

10. Чальцева О. Роль громадянського суспільства у проектуванні публічної політики в Україні. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса, Сер.: Політичні науки*. 2020. № 5. С. 102–107.

11. Чумаков Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави. *Грані*. 2014. № 6. С. 131–135.

12. Яблонський В., Бекешкіна І., Гелетій М. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації: аналітична доповідь / За заг. ред. О. Корнієвського, Ю. Тищенко, В. Яблонського. К.: НІСД, 2019. С. 95–96.

13. Chandhoke N. State and Civil Society: Explorations in Political Theory. New Delhi; Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995. 266 p.

14. Cohen J., Peterson S. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries. – West Hartford, CT: Kumarian Press, 1999. 205 p.

15. Fowler A. Striking a Balance. – London: Earthscan, 1997. 312 p.

16. Hren L., Grybko O. Development of public administration with help of social technologies. *Вісник Національного технічного університету "ХПІ". Сер.: Актуальні проблеми розвитку українського*

суспільства, 2022. № 1. С. 25–30. doi: 10.20998/2227-6890.2022.1.04.

17. Keane J. Democracy and Civil Society. London: Verso, 1988. 253 p.

18. Krishna A. Partnerships between Local Governments and Community-Based Organizations: Exploring the Scope for Synergy. *Public Administration and Development*, 2003. № 23. P. 1–11.

19. Krishna A. Changing Policy and Practice From Below: Community Experiences in Poverty Reduction. New York: United Nations Development Programme, 2001. 117 p.

20. Krishna A. Moving from the stock of social capital to the flow of benefits: The role of agency. *World Development*, 2001. № 29 (6). P. 925–943.

21. Latkovskyi P. Public administration and its role in civil society. *Public administration under modern conditions: concept, features, challenges*. 2020. P. 114–130. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-588-67-9.8>. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/6f69b590-ce5e-4bf9-82c7-ea614a771e70>.

22. Miliband R. The State in Capitalist Society: The Western System of Power. – London: Basic Books, 1968. 292 p.

23. Munck G., Verkuilen J. Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices. *Comparative Political Studies*, 2002. №35 (1). P. 5–34.

24. Nalyvaiko I. The role of civil society institutions in preventing and combating corruption in public authorities. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 7 (6). С. 27–30. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.4>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2022/07/6.pdf>.

25. North D. Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152 p.

26. Thoenig J.-C. Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. The Handbook of Public Administration. Sage, 2003. URL: <https://shs.hal.science/halshs-00139954/document>.

27. Viter D., Brezhneva-Yermolenko O. Neoliberal Ideology For Transitive Economic: Capitalism vs Socialism. *International Letters of Social and Humanistic Sciences*. 2015. Vol. 59. P. 131–137.

28. Young I. Inclusion and Democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000. 304 p.