

УДК 35.084.66

А. І. Буханевич,  
здобувач кафедри державного управління і менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## ГРОМАДСЬКА УЧАСТЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**В основу статті покладено дослідження сутності категорії громадської участі. Проаналізовано основні принципи і форми організації громадської участі. Увагу акцентовано на позитивних сторонах громадської участі — кінцевому результату для діяльності органів державної влади. Встановлено відповідні фактори, якими визначається рівень активності громадської участі.**

**Research of category of public participation essence is fixed in basis of the article. The basic principles and forms of civic participation has been analyzed. Attention is paid to the positive side of public participation — end-point for activity of public authorities. Appropriate factors that determined the level of activity of public participation has been determined.**

*Ключові слова: суспільна участь, форми участі громадян, основні принципи організації громадської участі, функції суб'єктів громадської участі, форми громадської участі, громадська ініціатива.*

*Key words: public participation, forms of participation of citizens, basic principles of organization of public participation, functions of public participation subjects, forms of public participation, public initiative.*

### ВСТУП (НАУКОВА ПРОБЛЕМА, СТУПІНЬ ЇЇ ВИВЧЕНОСТІ, АКТУАЛЬНІСТЬ ТІЄЇ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ, ЯКІЙ ПРИСВЯЧЕНА СТАТТЯ)

Сьогодні принципово важливим є відійти від розуміння ролі громадянина як пасивного продукту громадських структур, передусім вбачаючи в його діяльності активного суб'єкта творення, легітимації та трансформації не лише громадських, але й і суспільно-політичних структур. Цей суб'єкт завдяки своїй активній громадській позиції та своєму наперед визначеному вибору спростить процес громадської-політичної організації життя суспільства, позбавивши його ризикованої нелінійності, відкриє перед ним перспективи для формування нового стереотипу щодо можливості відстоювати власний індивідуальний інтерес. Важливо пам'ятати, що основною аксіомою для сучасного типу суспільного розвитку є людина для держави, а не держава для людини. Це, у свою чергу, підтверджує: "процедура демократичних виборів, має сенс лише у тому випадку, коли індивіди беруть участь в електоральному процесі не як виразники тієї чи іншої колективної волі... а як носії автономної волі" [3].

### ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ (ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ І МЕТОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ)

На особливу увагу заслуговує сьогодні питання рівних умов для громадської участі людини у суспільно-політичному житті. Доцільність постановки такого питання зумовлюється розумінням того, що люди є індивідуалізованими особами, а тому від природи вже не є

рівними між собою, проте основним завданням у подоланні такої нерівності з боку держави має бути створення відповідних умов рівної участі.

При цьому важливо також відзначити, що фактор такої нерівності може виступати джерелом соціальної та історичної динаміки, яка визначається рівнем громадської активності, яка протистоїть нерівності умов громадської участі. Саме тому метою даної статті є визначення передумов і основних підходів щодо формування сфери взаємної соціальної згоди між людьми, вироблення нового контексту соціальних цінностей, побудови нової структури спільних дій суб'єктів суспільно-громадської практики, конкретизації моделі їх партнерської взаємодії.

### РЕЗУЛЬТАТИ (ВИКЛАД СИСТЕМИ ДОВЕДЕНЬ ЗАПРОПОНОВАНОЇ ГІПОТЕЗИ, ОБГРУНТУВАННЯ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ)

Для людини первинним є приналежність до "громадського стану", який, у свою чергу, створює умови для протистояння нерівності впливу на владу, де, зокрема, долається стан нерівності статусів громадян, а це, у свою чергу, приводить до створення умов передбачуваності та упорядкованості поведінки громадянина за умови реалізації ним активної громадської участі. Отже така участь може виступати засобом боротьби громадянина з невизначеністю та непередбачуваністю дій державно-владних інституцій. Саме це може виступати однією із форм громадської мотивації щодо мобілізації впровадження адекватних суспільно-політичних цінно-

стей, які є засобом репрезентації інтересу громадянина.

При цьому особливо актуальним є питання свободи громадського вибору, адже свобода соціальної активності сама по собі як можливість самостійного вибору на сьогодні є основною цінністю демократичного суспільства. Це підтверджується також і тим, що очікування громадян по відношенню до держави як основного інституту, покликаного гарантувати соціальне благополуччя громадян, сьогодні втратили свою актуальність, люди переорієнтувалися на власні можливості. Таким чином, громадська активність населення є однією із реальних форм прояву відчуження громадянина від держави, в першу чергу, його свободи від держави, це здобуття певної громадської автономії як однієї із умов становлення розвинутого громадянського суспільства.

Розуміння сутності категорії громадської участі у контексті сучасних науково-дослідницьких підходів містить певні методологічні суперечності, які, зокрема, характеризують зміст даної категорії. Так, зокрема у більшості дослідницьких підходів поняття "суспільна участь" та "громадська участь" ототожнюються, хоча з методологічної точки зору це принципово різні поняття. На думку А. Сангурова, "принцип громадської участі, вказує на те, що інтереси всіх прошарків суспільства мають бути представлені у політичному процесі і враховуватись при прийнятті відповідних рішень. Проте тут мова йде про включення громадян у обговорення та розробку політичних, соціально-економічних та культурних проектів та програм, про вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням про самоуправління на місцевому рівні" [4].

Громадська участь з позицій італійських дослідників закономірно розглядається як "безперервний процес взаємодії між громадськістю та органами влади, відповідальними за підготовку, прийняття та виконання рішень", що включає в себе засоби, які сприяють розумінню проблем, інформування громадськості, вивчення громадської думки, пріоритетів та переваг, на які орієнтуються громадяни у своєму ставленні до влади [10].

На думку М.Р. Хомської, поняття "громадська участь" являє собою включення керованих та керуючих (в обговорення та розробку політичних, соціально-економічних, культурних програм та проектів), вплив на прийняття рішень та контроль за їх виконанням. У межах даного визначення фактично мова йде про рівень самоорганізації громадськості на місцевому рівні влади [5].

Громадська участь являє собою один з принципів функціонування громадянського суспільства, побудованого на засадах конституційної демократії. Тобто тут, в першу чергу, мова йде про реальну можливість громадян публічно висловлювати свою позицію, а подекуди і відстоювати її, консолідуючись з однодумцями з метою обміну думками, для пропаганди своїх поглядів та ефективного здійснення організаційного впливу на органи влади. Саме в такому контексті розглядає громадську участь російський дослідник М.Горний, розуміючи під нею участь структур громадянського суспільства у підготовці, прийнятті та контролі за виконанням владних рішень. А це, у свою чергу, вимагає формування відповідного рівня громадської культури учасників даного

процесу як з боку суспільства, так і з боку держави [2].

Слід відучити, що під громадською участю закономірно розуміються найменш політизовані форми громадської участі, що, зокрема, вказує не просто на участь жителів країни в цілому у творенні її державної політики, а частину населення з активно вираженою формою політичної культури, або культури участі. Наведена вище теза у теоретико-методологічному плані ставить питання про чітке розмежування громадської участі та політичної участі, адже з позицій деяких дослідників ці категорії ототожнюються між собою. Так, зокрема, якщо політична участь закономірно здійснюється до допомогою голосування то при використанні поняття "громадська участь" голосування, вважається однією із найбільш дієвих форм участі громади у політичному процесі в цілому. Подекуди під час передвиборчої кампанії, особливо в поставторитарних країнах, громадська участь здійснюється шляхом застосування відповідних маніпулятивних технологій. Мова йде про підкуп виборців з низьким рівнем політичної культури. В результаті цього демократія підміняється маніпулятивною демократією. Така форма громадської участі у виборчому процесі найбільш активно здійснюється на місцевому рівні, у формі безпосередніх контактів кандидатів із виборцями.

Досить цікавий підхід щодо аналізу змісту політичної участі громадськості запропонований німецьким вченим У. Саркінеллі, який, аналізуючи політичну та громадську діяльність в демократичних системах, говорить про залежність останньої від досягнення компромісу з владою. З цією метою вчений вводить поняття "політичне посередництво", яке характеризує "урядування шляхом дискусії та демократичний спосіб реалізації державно-управлінської діяльності, що ґрунтується на принципі налагодження комунікації" [9].

Даний термін описує особливості формування громадської участі шляхом посередництва, яке, в свою чергу, неможливе без інформації і комунікації, а завдяки цьому він формує триаду взаємодії влади та громадськості, включаючи сюди й діяльність ЗМІ.

Близькою за змістом до поняття "громадська участь" є суспільна участь. Остання, у свою чергу, з позицій окремих дослідників включає діяльність некомерційних громадських організацій або організацій третього сектора. У зарубіжній літературі це поняття застосовується у контексті аналізу методів участі громадськості у розв'язанні окремих соціальних проблем, зокрема екологічних. Відповідно до цього громадська участь розглядається як безперервний процес взаємодії між громадянами та органами державної влади (відомства, урядові інституції), які відповідають за прийняття рішень і включають: заходи, які сприяють повному розумінню громадськістю процесів, механізмів підготовки прийняття рішення відповідним відомством, повне інформування громадськості про статус та просування розробок та впровадження проектів, планів, програм про вироблення пріоритетів політики та проведення оцінки; активний збір думок всіх зацікавлених громадян, свідчень про сприйняття ними цілей та задач, а також їх пріоритети у використанні ресурсів та альтернативних стратегій розвитку або управління інформацією, яка стосується прийняття відповідного рішення [8].

Таким чином, суспільна участь, на відміну від громадської участі, включає участь некомерційних громадських організацій та громадськості в цілому щодо обговорення та прийняття рішень органами влади (зокрема, на місцевому рівні влади), а також контроль за їх виконанням. Окрім цього "категорія" суспільна участь, характеризує сам процес включення громадян у діяльність громадських організацій, з метою розв'язання відповідних проблем та реалізацію інтересів, не вдаючись при цьому до підтримки влади. Слід також відзначити, що суспільна участь, на відміну від громадської участі, відрізняється відсутністю форм електоральної активності, ухиленням від діяльності політичних партій та рухів. Важлива роль суспільної участі, наприклад, може належати, зокрема, у бюджетному процесі, суспільних ініціативах у долатті корупційних заходів, участь суспільних організацій у створення інституту позасудового розслідування і т.і.

Громадська участь, на думку Р. Апресян, являє собою включення або залучення управлінців та тих, ким управляють, до управління суспільними та державними справами. Відповідно до цього ідея громадської участі є одним із базових елементів демократії, який характеризує перехід від класичної ліберальної концепції "мінімуму держави" до основоположного принципу плюралізму "суспільства добробуту" [1].

Цей перехід являє собою ключову структурну передумову розвитку широкої громадської участі в західних демократичних державах. Так, на думку Н. Моргентау, в межах суспільства добробуту громадяни є більш залежними від держави та більш готовими до активних політичних дій у відповідь на нездатність держави надавати відповідні управлінські послуги. В межах розвинутого громадянського суспільства такі дії мають переважно мірою колективний характер: вплив на державу є ефективним у тому випадку, якщо він опосередкований інтересами окремих груп, груп громадської дії, політичних партій [7].

Демократія громадської участі у творенні державної політики громадянами передбачає різні форми участі громадян та їх вплив на прийняття державно-управлінських рішень. При цьому особливо актуальними є питання, які стосуються, в першу чергу, визначення стадій прийняття та реалізації таких рішень, з'ясування яка форма участі громадян є найбільш ефективною щодо впливу на них. При цьому важливими також є питання реальної громадської участі та імітації її у процесі державного управління, яким чином ефективно поєднати громадську ініціативу та експертне знання, яким чином і на яких засадах має здійснюватись громадська участь та громадський контроль; Наскільки високим є рівень громадської відповідальності організацій, які забезпечують реалізацію суспільної участі, простіше кажучи, хто має брати участь і яким чином має нести відповідальність за неї.

Закономірно демократія громадської участі доводить, що індивід, людина, відіграє визначальну роль у просуванні інтересів групи. Відповідно до цього суспільна довіра поряд з іншими рисами демократичного суспільства сприяє узгодженості та громадській участі для взаємної користі всього колективу [6].

Відповідно до цього основними принципами орга-

нізації громадської участі має виступати: наявність конкретної мети; створення умов "зворотного зв'язку"; альтернативність; створення умов для активної участі громадськості на ранній стадії підготовки управлінського рішення; включення максимальної кількості учасників для обговорення та прийняття відповідного управлінського рішення; надання адекватної відкритої та повної інформації щодо громадської взаємодії; відкритість та контрольованість процесу громадської участі, здатність формулювати лише реалістичні цілі; використання якісної методичної бази для організації процесу та контролю за його результатами. В процесі організації громадської участі закономірно мова йде про наділення громадян реальними повноваженнями впливати та контролювати державно-управлінські рішення, а не лише декларувати "символічну участь громадян" у державному управлінні.

Основними функціями суб'єктів громадської участі є: вплив на суб'єктів прийняття державно-управлінських рішень; ефективне розв'язання актуальних питань для суспільства; об'єднання громадськості та активізація її у контексті розв'язання державно-управлінських проблем. Особлива роль у діяльності суб'єктів громадської участі належить реалізації інформаційної функції, яка, у свою чергу, покликана забезпечити: діагностику проблем та потреб громадськості; виявлення можливих альтернатив прийняття управлінських рішень; оцінювання наслідків різних альтернативних рішень. До функцій здійснення громадської участі входить легітимація органів влади та відповідних проектів, які виносяться на розгляд; створення довірливого ставлення з боку громадськості до відповідних владних структур.

При цьому основними формами громадської участі є: інформування громадськості, "гарячий телефон", громадські прийоми, опитування, фокус-групи, громадські слухання, створення робочих груп з підготовки рекомендацій щодо прийняття управлінських рішень, громадське представництво в радах з прийняття рішень, інтерактивні ТВ і радіо дебати, громадський референдум, голосування з окремих питань через ЗМІ, навчання громадян, технічна підтримка. Серед основних рівнів громадської участі варто виокремити: громадське управління, делегування повноважень, партнерство, врахування громадської думки, консультації, інформування, "терапія", маніпулювання.

У цьому плані особливу увагу доцільно звернути на позитивні сторони громадської участі, а саме: на кінцевий результат, який може дати ця участь для діяльності органів державної влади. Тут слід відзначити саме такі аспекти, як: громадська участь сприяє виявленню проблем, потреб і цінностей (вивчення громадської думки); громадська участь сприяє виробленню нових ідей, пошуку нових рішень щодо розв'язання окремих проблем, оцінюванню альтернатив управлінських рішень; громадська участь забезпечує контроль за діями влади, тим самим попереджуючи виникнення корупції в органах влади. Водночас громадська участь, яка організована у невідповідності з чіткими стандартами демократичного управління, може мати відповідні недоліки. Недосконало організована громадська участь може привести до появи нових численних ідей, альтернатив, які, у свою чергу, можуть привести до розпорошення діяльності

органів влади, тим самим перенавантажуючи їх; ймовірність отримання помилкової інформації у зв'язку з недостатньою експертною підготовкою учасників (відсутність попереднього та адекватного інформування); збільшення тривалості процесу прийняття державно-управлінського рішення, а відповідно до цього і збільшення його вартості.

Структурним елементом громадської участі є громадська ініціатива, яка належить різним суспільним групам, сукупна взаємодія яких забезпечує динамічність суспільного розвитку. Однак контекст активної громадської участі має свої об'єктивні критерії, які, в першу чергу, вказують на усвідомлення меж можливої участі громадян у суспільно-політичній практиці функціонування держави. Технологія реалізації громадської ініціативи має чітко регламентований характер, який визначається відповідними національними устоями, це приводить, зокрема, до того, що окремі держави накладають певні обмеження на національну "імпровізацію громадської участі", визначивши тим самим її чітко регламентовані форми.

### ВИСНОВКИ (НАУКОВА НОВИЗНА, ТЕОРЕТИЧНА І ПРАКТИЧНА ЗНАЧУЩІСТЬ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ, ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗРОБОК З ЦЬОЇ ТЕМИ)

Таким чином, громадська участь закономірно являє собою одну із форм легітимації влади за допомогою відповідних громадських ініціатив. В умовах ствердження постмодерного типу суспільного розвитку на зміну авторитарної моделі організації державного управління приходять громадська самоорганізація, в результаті чого змінюється форма взаємодії держави та громадянина у суспільстві. Результатом цього стає лібералізація суспільних відносин, що й приводить до відповідної децентралізації державної влади, а отже, і до зміни характеру функціонування влади на центральному та місцевому рівні, що стосується, зокрема, рівня її публічності. Формується модель місцевого самоуправління, яка бере на себе турботу про місцеву громадськість шляхом реалізації її ініціатив. Предметом функціонування місцевого самоуправління стає прагнення забезпечити рівні для громадян можливості у реалізації громадської ініціативи, а відповідно до цього виробити ефективну формулу взаємного служіння держави та громадськості.

Рівень активності громадської участі визначається відповідними факторами, а саме: рівень соціально-культурної та політичної зрілості населення, активна позиція лідерів громадської думки, нерівномірність групової та регіональної динаміки, диференціація політичного спектра суспільного розвитку, яка приводить до усвідомлення зайняття активної державотворчої позиції громадянина.

На особливу увагу при цьому заслуговує така форма взаємодії держави та громадськості, як сервісна, яка характеризує єдність особистісного та громадського

інтересу на основі відносин взаємного слугування. На думку І. Веккіо, особливістю реалізації цієї моделі відносин є те, що людина досягає успіху в сучасному світі не за допомогою служіння окремим людям, а суспільству в цілому [11].

У контексті розуміння сервісної моделі взаємодії держави та громадянина є всі необхідні можливості для останнього створити "всенародну демократичну владу у формі її масового слугування громадянам"<sup>1</sup>. Це тим самим характеризує новий тип здійснення технології влади, яка спускається зверху донизу, проходячи всі сходишки владної вертикалі, доходячи до кожного суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, основною метою для якого є слугування громадянам. Слід відзначити, що головним ресурсом суспільного розвитку є суспільні відносини, які формуються в результаті відповідних громадських дій, які, у свою чергу, визначають побудову демократичного, сервісного суспільства, яке забезпечує сталий розвиток цивілізації, побудованої на взаємному слугуванні громадян.

Однією із форм постмодерного типу суспільного розвитку є комунітарна держава, яка, з одного боку, забезпечує розвиток інтелектуалізації громадськості, з іншого — сприяє індивідуалізму, відчуженості індивідів від сучасних умов дотримання інституціоналізованих норм політичної культури, породжуючи тим самим нові форми громадського самовираження. Сучасне постмодерне суспільство вступає на стадію ускладнених як вертикальних (ієрархічних) форм влади, так і горизонтальних (мережкових, договірних) форм влади, а завдяки цьому стає все більш непередбачуваним.

#### Література:

1. Апресин Р.Г. Гражданское общество: участие и ответственность / Р.Г. Апресин: [http://www.intime.uni.edu/model/Russian\\_Model/democracy/indi.html](http://www.intime.uni.edu/model/Russian_Model/democracy/indi.html).
2. Панарин А.С. Философия политики: Учебн. пособ. для политологических факультетов и гуманитарных вузов / А.С. Панарин. — М.: Новая школа, 1996. — с. 22.
3. Сангуров А. Общественное участие как условие формирования гражданского общества / А. Сангуров: <http://www.prof.msu.ru/publ/conf/conf05.htm>.
4. Хомська Р.М. Что такое гражданское участие / Р.М. Хомська. — М.: 2004. — С. 276.
5. Good C.V. Dictionary of education / C.V. Good. — New York: McGraw Hill, 1993.
6. Morghentau H. Politico del nazioni / H. Morghentau. — Roma — New York, 1998. — 235 p.
7. Palombara G. La Ideologia e di teoria scientifica / G. Palombara. — Roma — New York, 1997. — 395 p.
8. Sarcinelli, Ulrich. Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur, in: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Ulrich Sarcinelli (Hrsg.) / Sarcinelli, Ulrich. — Bonn, 1998. — P. 11—19.
9. Scilegell K. Complesso de Ideologia in sistema politico / K. Scilegell — Milano: SD, 1991. — 311 p.
10. Veccio del G. Pilosophie du state / Veccio del G. — R.: PZ. — 1993. — 252 p.

Стаття надійшла до редакції 23.03.2010 р.

<sup>1</sup> Таку формулу взаємодії держави та громадянина запропоновано італійськими дослідниками П.Тозі та Е.Вісконті у праці *Teoria de diritto amministrativo* / P.Tosi, E.Visconti. — Milano: P.e., 1995. — 689 p.