

УДК 35.082.4

Гайдученко Світлана Олександрівна

доцент кафедри менеджменту і маркетингу в міському господарстві
Харківського національного університету
міського господарства імені О. М. Бекетова,
здобувач кафедри державного управління
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
кандидат наук з державного управління

**РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПРОЦЕСАХ
ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Анотація. У статті проаналізовано сучасний рівень взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством; досліджено вплив культурного діалогу між органами публічної влади і громадянським суспільством на формування складових організаційної культури публічного управління; систематизовано правові формати взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством, а також визначено причини низького рівня культурного діалогу між органами публічної влади і суспільством та шляхи його підвищення.

Ключові слова: організаційна культура публічного управління, органи публічної влади, громадянське суспільство, інформаційне суспільство, громадські консультації, громадські слухання, громадський контроль, дорадчі органи.

Гайдученко С. О. Роль гражданского общества в процессах формирования и развития организационной культуры публичного управления

Аннотация. В статье выполнен анализ современного уровня взаимодействия органов публичной власти с гражданским обществом; исследовано влияние культурного диалога между органами публичной власти и гражданским обществом на формирование составляющих организационной культуры публичного управления; систематизированы правовые форматы взаимодействия органов публичной власти с гражданским обществом, а также определены причины низкого уровня культурного диалога между органами публичной власти и обществом, а также пути его повышения.

Ключевые слова: организационная культура публичного управления, органы публичной власти, гражданское общество, информационное общество, общественные консультации, общественные слушания, гражданский контроль, совещательные органы.

Gaiduchenko S. A. The role of civil society in the processes of forming and development of public administration organizational culture

Annotation. The current level of public institutions and civil society interaction has been analyzed in this paper; the influence of cultural dialogue between public institutions and civil society on forming of components of public administration organizational culture has been studied; the legal formats of public institutions and civil society interaction has been

systematized. The origin of low level of cultural dialogue between institutions and civil society and the ways of its growth have been determined.

Keywords: *organizational culture of public administration, organs of public power, civil society, informative society, public consultations, public listening, public inspection, deliberative bodies.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме суспільна участь сприяє більшій ефективності публічного управління, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади, підвищує рівень довіри громадян до влади, сприяє рівноправному партнерству та залученню громадян до формування і реалізації державної та регіональної політики.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас Україна перебуває лише на початку шляху до демократії, а її державотворчі процеси виявляють хвильовий характер щодо демократичних засад публічного управління. Саме тому питання взаємодії влади з громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Так, у тексті Угоди зазначено, що взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної та соціальної держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити зусилля, які докладаються колективами Національної академії державного управління та Національного агентства України з питань державної служби щодо нормативно-правового регулювання демократичних відносин між владою і громадянським суспільством, яке невинно трансформується в інформаційне.

Провідну роль у цій роботі також відіграють роботи вітчизняних науковців. Це зокрема В. Бабаєв, О. Бабікова, В. Бакуменко, Т. Василевська, Т. Гаман, Е. Гансова, Н. Драгомирецька, М. Іжа, А. Колодій, Л. Кормич, О. Крутій, А. Ліпенцев, І. Лопушинський, В. Малиновський, В. Мартиненко, А. Мельник, Н. Нижник, В. Олуйко,

М. Пухтинський, Ю. Работа, О. Радченко, В. Ребкало, С. Серьогін, Ю. Сурмін, В. Тертичка, С. Яромич та інших. У них розглядаються окремі культурологічні аспекти публічного управління, зокрема культурний діалог між владою і суспільством.

Проте досліджень, які б розглядали роль сучасного громадянського суспільства в процесах формування та розвитку організаційної культури публічного управління, поки що недостатньо.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз сучасного рівня взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством; дослідження впливу культурного діалогу між органами публічної влади і громадянським суспільством на формування складових організаційної культури публічного управління; систематизація правових форматів взаємодії органів публічної влади із громадянським суспільством, а також визначення причин низького рівня культурного діалогу між органами публічної влади і суспільством та шляхів його підвищення.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні ухвалення низки законодавчих актів в Україні дає підстави стверджувати про розширення правового поля для взаємодії органів виконавчої влади та громадськості. Наразі дії держави спрямовано на діалог з суспільством, дедалі активніше залучення громадськості, зокрема інститутів громадянського суспільства, на формування і реалізацію державної політики. Наприклад, План заходів щодо реалізації 2013 року Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджений Указом Президента України від 25 червня 2013 року № 342, ґрунтується на Порядку проведення консультацій з громадськістю, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996.

Цей Порядок передбачає низку варіантів взаємодії з громадськістю. Наприклад, проведення органами виконавчої влади електронних консультацій з громадськістю здійснюється на власних офіційних сайтах

на підставі пунктів 16, 17, 19 Порядку проведення консультацій з громадськістю.

Відповідно до абзацу 6 пункту 14 Порядку проведення консультацій з громадськістю органи виконавчої влади оприлюднюють в обов'язковому порядку інформацію про обговорення на своїх офіційних сайтах та в інший прийнятний спосіб.

Ще однією з поширених форм урахування громадської думки є створення спільних робочих груп для розроблення найбільш суспільно значущих проектів, актів, вирішення чутливих проблем суспільного та регіонального розвитку за участю представників громадських організацій, інших зацікавлених сторін.

«Громадська участь населення в житті суспільства шляхом упровадження нових, раціональних форм активності громадян, їх соціально-культурна та політична зрілість, стимулюють активну державотворчу позицію громадян», – упевнені М. Іжа та О. Радченко. Однією з раціональних форм активності громадян вони вважають «громадський контроль як вид соціального контролю, що здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства і в той же час способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування» [5].

Громадські та студентські ради, дитячі дорадчі ради наразі поступово стають дорадчими структурами при органах публічної влади, які беруть участь в обговоренні значущих соціально-економічних питань; у розробці проектів рішень органів публічної влади і навіть виконують замовлення органів публічної влади.

Збори громадян за місцем проживання також стають способом демократичного державотворення та громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Окрім функції контролю за діяльністю органів влади, збори громадян виконують низку специфічних функцій, що безпосередньо пов'язані з громадським контролем, – політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо.

Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, а отже і громадського контролю, слід назвати з'їзди та конференції громадських організацій, громадські форуми, у яких поєднуються риси безпосередньої та представницької демократії. Проте виключно на громадський контроль орієнтовано інший різновид зборів громадян – збори, мітинги, демонстрації, пікетування, що використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення.

Громадські слухання, на нашу думку, могли б стати ефективним механізмом контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в частині виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що й було закладено частині першій статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме: «...зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, де члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [3], тобто здійснювати громадський контроль. Саме такі слухання сприяють розробці та виконанню стратегічних програм соціально-економічного розвитку регіонів і територій. Проте до такого виду контролю та відповідальності за власні дії органи публічної влади не

поспішають звикати, адже в основі такої взаємодії має бути прозорість і гласність.

До того ж різні види громадської діяльності безпосередньо впливають на соціокультурний аспект не лише публічного управління, а й громадянського суспільства. У цьому контексті доцільно навести думку В. Мартиненка, що «через людську взаємодію людина здійснює прямий і безпосередній вплив на процес формування та розвитку суспільства, а через вплив на неї суспільства, як інформаційно-інституційного результату людської взаємодії, здійснюється зворотний зв'язок між людиною і суспільством, який і визначає її поведінку в подальших процесах людської взаємодії. У своїй сукупності прямі та зворотні зв'язки між людиною і суспільством формують соціально самоорганізовану систему людської взаємодії. Тепер поряд із двома явними суб'єктами людської взаємодії – людьми – з'являється третій, явно не виражений, не матеріалізований суб'єкт – суспільство як духовне (інформаційне) середовище дальшого розвитку людської взаємодії» [6, с. 116].

Таким чином, через культурний діалог між службовцями та громадянами формуються всі складові організаційної культури публічного управління і масової культури, а як основні складові можна виокремити нормативно-ціннісну; комунікаційно-інформаційну; етико-естетичну; соціально-психологічну; семіотико-семантичну тощо.

Якщо нормативну складову публічного управління досить докладно висвітлено в різних інформаційних джерелах, то сутність ціннісної складової з'ясуємо на даному етапі дослідження. Цінності – це ідеологічно-філософська категорія, що формується і діє на підсвідомому рівні як окремої людини, так і всього колективу, а також зумовлює всі складові організаційної культури, будучи її базовим підґрунтям типу «що таке добре, і що таке погано». Як вважає О. Стеклова, «цінності можуть бути як позитивними та такими, що орієнтують людей на такі зразки

поведінки, які сприяють досягненню організаційних цілей, так і негативними, що негативно впливають на організаційну ефективність. Вони визначають і стиль поведінки, і стиль спілкування з колегами та клієнтами, рівень вмотивованості, активність та інше» [7, с. 25]. Науково доведено, що саме цінності формують філософію та ідеологію організації, сприяють визначенню чітких орієнтирів у професійній та суспільній діяльності. Наразі ціннісний аспект значно актуалізувався в усіх сферах діяльності і пов'язаний із глобалізаційними процесами, що поступово знищують політичні, економічні, інформаційні, комунікаційні, національні, культурні та інші кордони. Тому вважаємо, що громадянське суспільство у світовому інформаційному просторі має керуватися саме загальнолюдськими та нормативно-правовими цінностями, щоб сприяти формуванню та розвитку як загальної культури, так і організаційної культури публічного управління.

Найбільш впливовою на процес формування цінностей наразі є інформаційно-комунікаційна складова організаційної культури, оскільки, як відомо, інформація перетворюється на комунікацію в результаті взаємодії та взаємовідносин двох або більше людей, що супроводжується обміном інформації. При цьому доведено, що мовний інформаційний формат є суто специфічним для будь-якої організації, а його засвоєння є обов'язковим для успішної соціалізації людини. Мовний інформаційний формат віддзеркалює рівень організаційної культури і характеризує рівень комунікацій – як формальних, так і неформальних. Слід наголосити, що в умовах інформаційного суспільства перевагу мають неформальні комунікації через їх політичну незаангажованість та відносно велику достовірність. За рахунок скорочення шляху проходження інформації неофіційні (неформальні) комунікації частіше за все випереджають офіційні (формальні) і бувають, як показав вітчизняний політичний досвід, набагато результативнішими за останні. Слід також підкреслити, що

дієвість інформації визначається її оперативністю, своєчасністю, регулярністю надходження, достатністю та об'єктивністю. Саме вміло зроблений аналіз і дібрані факти дають можливість упереджувати негативні процеси та явища, ухвалювати правильні рішення.

Щодо соціально-психологічної складової організаційної культури, то вона видається найбільш багатогранною та різноплановою серед усіх складових і складається із взаємних симпатій та переваг, внутрішньої позиційності та конфліктності, рольових акцентів, лідерських аспектів тощо. У цьому контексті можна розглядати віковий чинник культури, гендерний, національний, державний тощо. Тобто ця складова характеризує існуючу в організації систему взаємовідносин та взаємодії як у внутрішньому середовищі, так і в зовнішньому. Соціально-психологічна складова організаційної культури також досить залежна від цінностей (якість яких є визначальною), від рівня інформаційно-комунікаційної складової, а також від етико-естетичної складової організаційної культури.

Саме етико-естетична складова організаційної культури характеризує її як зовнішні, так і внутрішні прояви та формує імідж організації. Вона безпосередньо співвідноситься з нормативно-ціннісною складовою організаційної культури. Про естетичну складову організаційної культури публічного управління свідчить зовнішній вигляд службовців, їх робочого місця та інші матеріалізовані речі, проте етичну розглянемо докладніше.

Т. Василевська стверджує, що «етика державного службовця – це заснована на усвідомленні професійного призначення та ціннісних засад державної служби система професійно-етичних принципів і норм, які відбиваються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державної служби». Дослідниця впевнена, що «визнання рівного права кожного якнайповніше реалізувати себе в професійній діяльності на засадах моральних цінностей і норм

перетворюється на чинник підтримки справедливості та поваги до особистості» [1].

У статті 5 Закону України «Про державну службу», яка так і називається «Етика поведінки державного службовця», зазначається, що державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки; шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників; дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця [3]. Термін *етика* часто вживається як визначення норм поведінки, сукупність моральних правил певної суспільної чи професійної групи, які безпосередньо впливають на їх імідж.

Утім на імідж будь-якої організації та її організаційну культуру суттєво впливає і семіотико-семантична складова, що характеризується рівнем символічної зумовленості явищ, процесів, взаємовідносин і взаємодії у внутрішньому та зовнішньому професійному середовищі. Досліджуючи семіотико-семантичний аспект державного (публічного) управління, В. Дрешпак так формулює взаємозв'язок між організаційною культурою публічного (державного) управління та семіотичними утвореннями: «Фактор організаційної культури державного управління обумовлює формування семіотичних утворень, що забезпечують: відокремленість певної професійної групи чи організації від середовища (форма, знаки розрізнення статусу тощо); означення порядку та принципів входження осіб до даної групи й організації та виходу з них, проходження служби (присяга державного службовця, символіка кадрової ротації, відставка, державні та відомчі відзнаки тощо); символічну ієрархізацію членів організації, означення їх статусних ролей (службовий кабінет, автомобіль, порядок доступу до посадової особи, система службового зв'язку тощо); комунікацію в професійному середовищі (спеціальна термінологія, системи кодування службових документів, сленг тощо)».

Дослідник доводить, що «до складних семіотичних форм, що є особливо чутливими до впливів культури організації, належить традиція. З одного боку, традиція сама є елементом цієї культури, а з іншого – саме під впливом культури організації традиція як семіотична форма наповнюється певним смислом» [2, с. 122]. Саме традиції та звичаї, на нашу думку, беруть витoki із загальної культури суспільства, що також свідчить про провідну роль суспільства у процесі формування та розвитку організаційної культури публічного управління.

Таким чином, держава сприяє поступовому розширенню правового поля для взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством шляхом різних форм – консультацій різних видів; громадських слухань; участі у спільних робочих групах; співпраці з громадськими, студентськими, дитячими дорадчими органами; участі в загальних зборах громадян; участі у з'їздах, конференціях, форумах; спілкування з учасниками мітингів, демонстрацій, пікетувань тощо. Безумовно, така взаємодія органів публічної влади з громадянським суспільством має відігравати велику роль у формуванні та розвитку організаційної культури публічного управління та загальної культури майбутнього інформаційного суспільства.

Утім, на думку фахівців, сучасний рівень взаємодії органів публічної влади з громадянським суспільством не відповідає вимогам часу з усім відомим причин. При цьому вирішальним є чинник освіти працівників сфери публічного управління разом із громадянським суспільством у питаннях демократизації їх взаємовідносин, які мають лягти в основу організаційної культури публічного управління та масової культури суспільства. Саме в цьому напрямку будуть спрямовані наші подальші дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Василевська Т. Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця / Тетяна Едуардівна Василевська : дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр.: 25.00.03 – державна служба. – К., НАДУ. - 2009. – 38с.

2. Дрешпак В. М. Знаки та символи в державному управлінні : монографія. / В. М. Дрешпак. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – 338 с.
3. Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 № 3723-ХІІ.
4. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” №280/97 від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170–198.
5. Іжа М. М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень [Електронний ресурс] / Іжа М. М., Радченко О. В. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/2/02.pdf>.
6. Мартиненко В. М. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : монографія. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.
7. Стеклова О. Е. Организационная культура : учебное пособие / О.Е. Стеклова. – Ульяновск: УлГТУ, 2007. – 127 с.

Statement of the problem. The experience of the world democratic countries proves that the public participation contributes to the advancement of public administration effectiveness, as well as to transparency and openness of public authorities` activity. It increases the citizens` level of trust in public authorities, and contributes to equal partnership and involvement of citizens in formation and implementation of public and regional policy.

Urgency. The problem of interaction between public authorities and the public is one of the key issues of the Ukraine – European Union Association Agreement.

The purpose of the article – to analyze the current level of public institutions and civil society interaction.

Our task was to study: 1) to analyze the today level of interaction between public authorities and civil society; 2) to research the impact of cultural dialogue between public authorities and the public on the formation of the organization culture components of public administration; 3) to systematize the legislative framework of the interaction between public authorities and the public; 4) to define the reasons for the low level of cultural dialogue between public authorities and society, and the ways of its raising.

Summary. Our state contributes to the gradual advancement of the legislative framework for the interaction between public authorities and the public by means of different forms: consultations of different types; civil

hearings; participation in common working groups; cooperation with civil, students, children consultative bodies; participation in general meetings of citizens; participation in congresses, conferences, forums; communication with the meetings, demonstrations, picketing participants etc. Undoubtedly such interaction between public authorities and the public must play a great role in formation and development of the organizational culture of public administration as well as the general culture of the future informational society.

Besides, different types of the public activity directly influence the social and cultural aspect of public administration and civil society as well. All the components of organizational culture of public administration and mass culture are being formed by means of cultural dialogue between public servants and citizens. Among the main components there are normative and value, communicative and organizational, ethics and aesthetics, social and psychological, semiotics and semantics ones etc.

It is scientifically proved that it is the values that form philosophy and ideology of an organization; contribute to finding the clear guidelines in professional and social activities. That is why we consider the public in the world informational space should follow the general human, normative and legislative values in order to contribute to formation and development of general culture and organizational culture of public administration as well. An informational and communicative component of organizational culture has the biggest influence on the values formation process.

A social and psychological component of organizational culture also to a great extent depends on the values (the quality of which is determinant), on the level of an informational and communicative component, as well as on an ethics and aesthetics component of organizational culture. It is the ethics and aesthetical component of organizational culture that characterizes its outer and inner demonstration and forms the organization image. However a semiotics and semantics component also influences the image of any organization and its

organizational culture. This component is characterized by the level of symbolic conditionality of events, processes, relationship and cooperation in inner and outer professional environment.

Conclusions and outcomes. However, scientists conclude that the today level of interaction between public authorities and the public does not meet modern requirements for all well-known reasons. The key role plays the level of education of public servants as well as civil society as for the issue of democratization of their relations which must become the basis of organizational culture of public administration and society mass culture. This problem defines the direction of our further research.