

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

В статті проаналізовано сучасний рівень взаємодії органів публічної влади із 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 із 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.

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССАХ  
ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ  
ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

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 определено 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.

S.A. Gaiduchenko

## THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE PROCESSES OF FORMING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATIONAL CULTURE

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.

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

**Постановка проблеми.** 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.

Нажаль, Україна знаходиться тільки на початку шляху до демократії, а її державотворчі процеси носять хвильовий характер по відношенню до демократичних засад публічного управління. Саме тому питання взаємодії влади із громадськістю є одним із ключових в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зокрема, в тексті Угоди зазначено, що

взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід відмітити зусилля, які докладають колективи Національної академії державного управління та Національного державного агентства з питань державної служби України стосовно нормативно-правового регулювання демократичних стосунків між владою і громадянським суспільством, яке невпинно трансформується у інформаційне.

Провідну роль у цій роботі також відіграють роботи вітчизняних науковців, таких як: В. Бабаєв, О. Бабікова, В. Бакуменко, Т. Василевська, Т. Гаман, Е. Гансова, Н. Драгомирецька, М. Іжа, А. Колдій, Л. Кормич, О. Крутій, А. Ліпенцев, 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. В них розглядаються окремі культурологічні аспекти публічного управління, і, зокрема, культурний діалог між владою і суспільством.

Проте, дослідження, які б розглядали роль сучасного громадянського суспільства у процесах формування та розвитку організаційної культури публічного управління, не знайдено.

**Метою статті** є аналіз сучасного рівня взаємодії органів публічної влади із 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 даний час, прийняття низки законодавчих актів в Україні дає підстави стверджувати про розширення

правового поля для взаємодії органів виконавчої влади та громадськості. На разі, дії держави спрямовані на діалог із суспільством, дедалі активніше залучення громадськості, зокрема інститутів громадянського суспільства, до формування і реалізації державної політики. Наприклад, План заходів щодо реалізації у 2013 році 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, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996.

Цей Порядок передбачає низку варіантів взаємодії із 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 проведення обговорення на своїх офіційних сайтах та в інший прийнятний спосіб.

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

“Громадська участь населення в житті суспільства шляхом впровадження нових, раціональних форм активності громадян, їх соціально-культурна та політична зрілість, стимулюють активну державотворчу позицію громадян”, - впевнені М. Іжа та О. Радченко. Однією із раціональних форм активності громадян вони вважають “громадський контроль, як вид соціального контролю, 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 ради, студентські ради, дитячі дорадчі ради, наразі, поступово стають дорадчими структурами при органах публічної влади, які беруть участь у обговоренні значущих соціально-економічних питань; участь 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, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо.

Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, а значить і громадського контролю, слід назвати з'їзди та конференції громадських організацій, громадські форуми, в яких поєднуються риси безпосередньої і представницької демократії. Проте, виключно на громадський контроль орієнтований інший різновид зборів громадян: збори, мітинги, демонстрації, пікетування, які 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 ч.

1. ст. 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 та 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 та гласність.

До того ж, різні види громадської діяльності безпосередньо впливають на соціокультурний аспект не тільки публічного управління, а й громадянського суспільства. У цьому контексті доцільно навести думку професора 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, шляхом культурного діалогу між службовцями та громадянами формуються усі складові організаційної культури публічного управління і масової культури, а як основні складові можна виділити такі:

нормативно-ціннісна; комунікаційно-інформаційна; етико-естетична; соціально-психологічна; семіотико-семантична тощо.

Якщо нормативну складову публічного управління досить докладно висвітлено у різних інформаційних джерелах, то сутність ціннісної складової з'ясуємо на даному етапі дослідження. Цінності – це ідеологічно-філософська категорія, яка формується і діє на підсвідомому рівні як окремої людини, так і усього колективу, а також обумовлює усі 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. На часі, ціннісний аспект значно актуалізувався в усіх сферах діяльності і пов'язаний із глобалізаційними процесами, які 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. Адже як відомо, інформація перетворюється у комунікацію в результаті взаємодії та взаємовідносин двох або більше людей, який супроводжується обміном інформації. При цьому доведено, що мовний інформаційний формат є суто специфічним для будь-якої організації і його засвоєння є обов'язковим для

успішної соціалізації людини. Мовний інформаційний формат відображує рівень організаційної культури і характеризує рівень комунікацій, як формальних, так і неформальних. Слід наголосити, що в умовах інформаційного суспільства перевагу отримують неформальні комунікації, в силу їх політичної незаангажованості та відносно великої достовірності. За рахунок скорочення шляху проходження інформації, неофіційні(неформальні) комунікації, частіше за все, випереджають офіційні(формальні) і бувають, як показав вітчизняний політичний досвід, набагато результативнішими офіційних. Необхідно 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, приймати правильні рішення.

Що стосується соціально-психологічної складової організаційної культури, то вона видається самою багатогранною та різноплановою серед усіх її складових і складається із взаємних симпатій та переваг, внутрішньої позиційності та конфліктності, рольових акцентів, лідерських аспектів тощо. У цьому контексті можна розглядати віковий фактор культури, гендерний, національний, державний тощо. Одним словом, ця складова характеризує існуючу в організації систему взаємовідносин та взаємодії як у внутрішньому середовищі, так і у 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 напряму співвідноситься з нормативно-ціннісною складовою організаційної культури. Про естетичну складову організаційної культури публічного управління багато говорить зовнішній



вигляд службовців, їх робочого місця та інші матеріалізовані речі, а от етичну розглянемо докладніше.

Наприклад, 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 відображаються у свідомості державних службовців, орієнтують і регулюють їх відносини та діяльність у сфері державної служби”. Дослідниця впевнена, що “визнання рівного права кожного як найповніше реалізувати себе в професійній діяльності на засадах моральних цінностей і норм перетворюється у фактор 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.

Втім, на імідж будь-якої організації та її організаційну культуру суттєво впливає і семіотико-семантична складова, яка характеризується рівнем символічної обумовленості явищ, процесів, взаємовідносин та 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 входу 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, є 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 із громадянським суспільством шляхом різних форм: консультацій різних видів; громадських слухань; участь у спільних робочих групах; співпраця з громадськими, студентськими, дитячими дорадчими органами; участь у загальних зборах громадян; участь у з'їздах, конференціях, форумах; спілкування з учасниками мітингів, демонстрацій, пікетувань тощо. Безумовно, така взаємодія органів публічної влади із громадянським суспільством має відігравати велику роль у формуванні та розвитку організаційної культури публічного управління та загальної культури майбутнього інформаційного суспільства.

Втім, на думку фахівців, сучасний рівень взаємодії органів публічної влади із громадянським суспільством не відповідає вимогам часу з усім відомим причин. При цьому вирішальним є фактор освіти працівників

сфери публічного управління разом із громадянським суспільством в 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.

### Література

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 16.12.93 № 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., Радченко О.В. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / [Електронний ресурс]. - 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):[Моногр.]. – 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.