

**Крупник Андрій Семенович,**  
кандидат політичних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та регіоналістики  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України,  
директор громадської організації "Одеський інститут соціальних технологій",  
заступник голови Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення

## **"З ЛЮДЬМИ І ДЛЯ ЛЮДЕЙ" – ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОГО БАГАТОРІВНЕВОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **1. У чому сутність та умови ефективності багаторівневого управління?**

Під багаторівневим публічним управлінням ми розуміємо систему інституцій, засобів та дій органів публічної влади різного управлінського рівня (наднаціонального, загальнодержавного, регіонального, місцевого і локального), скоординованих між собою та з недержавними партнерами, що забезпечує досягнення спільно визначених цілей у певних сферах суспільного життя на основі поєднання територіального та галузевого розвитку.

**Ефективним** багаторівневим публічним управлінням можна вважати таке, що забезпечує результативність, продуктивність та економність досягнення поставленої мети.

У принципі **"З людьми і для людей"** поєднуються одночасно два моменти: **мета** ("для людей") та **засіб** її досягнення ("з людьми").

Зазначена **мета** досягається за умови чіткого розуміння органами публічної влади та іншими учасниками процесу соціальних потреб та інтересів різних цільових груп суспільства і адресних дій щодо задоволення цих потреб та інтересів.

Зазначений **засіб** досягнення вказаної мети є проявом сервісно-орієнтованої державної політики і будується на відкритості влади, громадській участі та комунікаціях на усіх етапах прийняття та реалізації суспільно значущих управлінських рішень.

**Запорукою** ефективного публічного управління з реалізації принципу "З людьми і для людей" мають бути:

1) **механізми діагностики** суспільних запитів та соціальних **проблем**, під якими розуміються незадоволені соціальні потреби та інтереси цільових груп;

2) **механізми міжсекторної взаємодії**, які забезпечують координацію дій усіх суб'єктів, що долучені до процесів і впливають на задоволення та узгодження соціальних потреб та інтересів, створюючи синергетичний ефект;

3) **механізми самоорганізації** представників цільових груп, які, з одного боку, забезпечують акумулювання, структурування та артикуляцію різноманітних потреб та інтересів членів цих груп, з іншого – дозволяють більш повно задовольнити ці потреби та інтереси, залучаючи зовнішні та генеруючи внутрішні додаткові ресурси.

Особливе значення для ефективності багаторівневого публічного управління мають інструменти внутрішньорівневої, міжрівневої та міжсекторної **взаємодії**.

Не менш важливим є чіткі **критерії** досягнення мети, за якими суб'єкти управління, з одного боку, повинні планувати та координувати процес її досягнення, з іншого – споживачі управлінських продуктів повинні мати змогу відстежувати цей процес та ініціювати його коригування. Адже усі результати є наслідком належної чи неналежної організації процесів.

### **2. Що заважає сьогодні реалізовувати вказаний принцип?**

Давайте розглянемо нинішній стан речей через призму цілей нещодавно схваленої Програми уряду.

**Ціль 11.1: "Навчитися вимірювати рівень задоволеності українців від кожного контакту з державою – чи одержання публічної послуги, чи від контакту через кол-центр, чи письмове звернення".**

За результатами дослідження роботи телефонних "гарячих ліній" ЦОВВ, проведеного Одеським інститутом соціальних технологій у 2016 році, виявлено, що органи влади та офіційні особи **неналежно реагують** на звернення, які надходять на "гарячі лінії", а система

роботи із телефонними зверненнями **не налагоджена** належним чином і потребує ретельної уваги з боку органів влади і громадськості.

**Ціль 14.3: "Кожен крок нашої діяльності супроводжуватиме ефективна інформаційна кампанія з популяризації платформи для населення".**

Офіційні сайти органів публічної влади є основним засобом комунікацій цих органів з населенням. Навіть соціальні мережі не можуть повністю замінити цей інформаційний ресурс, структура і змістовна наповнюваність якого регулюються актами законодавства.

Громадський моніторинг офіційних сайтів ОДА та облрад, зроблений Всеукраїнською асоціацією сприяння самоорганізації населення, показав, що основними **недоліками** досліджених сайтів є: неповна інформація (рішення без додатків); відсутні акти, які мають бути у відкритому доступі; застаріла та неактуальна інформація; незручність користування сайтом тощо.

**3. Якою мірою публічна влада готова реалізувати принцип "З людьми і для людей" разом із громадянським суспільством?**

**Ціль 10.6: "Ми стимулюватимемо інструменти прямої демократії, такі як, наприклад, "бюджети участі".**

Заявлений Президентом України курс на поглиблення народовладдя передбачає використання усіх законних форм громадської активності й громадської участі. У тому числі, бюджети участі, які дедалі поширюються у громадах. Але ця форма громадської участі залучає небайдужих мешканців лише в якості спостерігачів, оскільки проекти, які обирає населення, реалізує сама влада – через комунальні або комерційні підприємства.

На відміну від бюджету участі, **механізм соціального замовлення** як ефективний інструмент міжсекторного партнерства передбачає передачу владою бюджетних коштів ОГС, які самостійно реалізують свої проекти, залучаючи при цьому додаткові кошти. Це більш високий рівень партнерства між владою і громадою - і більша відповідальність ОГС.

На жаль, у Програмі уряду **немає згадки** про такі інструменти демократії участі, як публічні консультації, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори тощо.

Отже, про системність і ефективність взаємодії між владою та ОГС говорити зарано. Досить часто має місце неналежне проведення владою консультацій з громадськістю, неврахування її пропозицій при розробленні й прийнятті управлінських рішень, створення "кишенькових" громадських рад та поява так званої імітаційної громадськості.

За останні три роки відбулися зміни в законодавстві, створено чимало майданчиків для взаємодії громадянського суспільства і держави, зокрема Національна рада реформ, Рада регіонального розвитку, Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства, Рада національної єдності тощо. Але ці структури **не завжди працюють**.

Аналіз структури і складу спеціалізованих підрозділів ОДА з комунікацій, проведений експертами Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення, та оцінка здатності цих підрозділів виконувати завдання з налагодження владно-громадської взаємодії - показали, що безпосередньо комунікаціями з громадськістю займається лише незначна частина (близько 20%) працівників цих підрозділів. Решта же займається в основному ПР-діяльністю або невласливими функціями.

Аналіз регламентів ОДА та регламентів обласних рад також виявив певні відхилення структури і змісту деяких з них від нормативно встановлених вимог, що стосуються відкритості, прозорості діяльності органів влади та участі громадськості в управлінні.

Тож сьогодні **важко стверджувати**, що влада готова до співпраці з громадськістю.

**4. Якою мірою громадянське суспільство готове реалізувати принцип "З людьми і для людей" спільно із владою?**

На міжнародному рівні громадянське суспільство України сприймається як потужне явище – яке творить зміни. В середині країни громадянське суспільство посідає **третє місце** за рівнем довіри після церкви та армії.

На думку академіка НАН України **Володимира Горбуліна**, критичність до влади історично властива Україні. Якщо в Росії, як і в СРСР, поклалися на державу та доброго

царя, то українці завжди були критично налаштовані до влади. Активне громадянське суспільство сьогодні намагається контролювати і направляти владу. Вже зараз воно взяло на себе функцію "сторожового пса".

Якщо раніше з громадянським суспільством рахувалися, тому що люди їм довіряли, а владі значною мірою ні, то зараз влада користується дуже високою довірою. Така ейфорія недовговічна, але зараз вона є. І є спроби побудувати "пряму народну демократію" – без ЗМІ та інших посередників – через референдуми, опитування в Інтернеті. Але, на думку експертів, українське суспільство без громадських інституцій не зможе рухатися далі.

Зараз у середовищі навіть ціннісно близьких організацій є серйозні суперечності на тему – чи треба і як треба взаємодіяти з новою владою. Одні, гіперкритичні до нової владної команди, вважають, що з нею взагалі нічого не можна вдіяти. А інші навпаки – що є достатньо широкий простір, тому що у влади бракує фахівців, власних ідей і планів.

Сьогодні питання **сталості** громадянського суспільства є більш важливим, ніж питання його сили і впливовості. Адже маємо сильне громадянське суспільство, але не маємо сталої громадської участі.

За цих умов заслуговує на увагу ініціатива Українського культурного фонду, який на засадах "спільнокошту" реалізує інституційний краудфандінг – коли внески роблять громадяни саме на розвиток ОГС, а не на їхні послуги. Ця фінансова модель може дати ОГС ту сталість, яка дозволить маневрувати в сучасних динамічних умовах.

Завдяки соціальним мережам в нас сформувалося по суті два громадянських суспільства: «онлайн» і «офлайн». Коли вони об'єднуються та спрямують зусилля на конкретні дії, то зможуть диктувати умови політичному режиму, адже контролюватимуть весь простір.

**З іншого боку**, активність самих громадян з роками не зростає і зберігається на рівні 2012 року, а залученість населення до участі у громадських організаціях не перевищує 15%.

Тут спостерігається формування нового виду **патерналізму** в суспільстві: "Самі у громадському житті участі не беремо, але хай громадські організації зробиють все, що треба".

## **5. Завдання для стейкхолдерів**

- 1) ОГС треба перейти від парадигми протистояння з владою до співпраці з нею.
- 2) Слід активно розбудовувати мережі ОГС для реалізації потужних громадських ініціатив.
- 3) Спільними зусиллями науковців і експертів впливових ОГС слід розробити і впровадити стандарти державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.
- 4) Вивчати попит на послуги ОГС: аналітичні, рекомендаційні, соціальні – з метою надання частини з них на оплатній основі.
- 5) Оскільки громадянськість тісно пов'язана із рівнем культури, розглянути можливість запровадження базової субвенції на культурні послуги у громадах – за аналогією з освітніми.
- 6) Керівництву ОРІДУ НАДУ при Президентові України пропонується у партнерстві з Одеським інститутом соціальних технологій ініціювати перед урядом проект **"Багаторівневого кластеру громадянської освіти"**, який передбачає наскрізну систему громадянської освіти усіх соціальних груп громадян – від дітей до людей поважного віку.