

Ундір Віталій Олександрович

*кандидат наук з державного управління, докторант
Львівського регіонального інституту державного управління Національної
академії державного управління при Президентові України
ORCID: 0000-0002-7159-8631
e-mail: undir_v@ukr.net*

**ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
І ГРОМАДСЬКИХ СТРУКТУР
ЯК ОСНОВА ГАРМОНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА**

Охарактеризовано рівні співпраці між державними і громадськими структурами: інформування про діяльність державних органів влади, яке здатне видозмінити уявлення про владу, що склалося в суспільній думці, а отже, сформувати позитивний або негативний імідж; консультування, коли влада запитує громадськість щодо думки про конкретну політику, напрями розвитку чи інші державні ініціативи; діалог як двосторонню комунікацію про потенційно спільні цілі з метою розробки конкретної політики; партнерство як вищий рівень спільного державно-громадського управління із взаємними обов'язками кожної сторони. Визначено три основні принципи взаємовідносин органів державної влади з громадськістю, без дотримання яких співпраця буде неефективною: 1) участь громадськості у процесі прийняття державно-управлінських рішень; 2) соціальна довіра, яка передбачає повагу, взаємну надійність і чесну взаємодію між суб'єктами та секторами громадянського суспільства та органами державної влади; 3) відповідальність, прозорість та підзвітність. Обґрунтовано основні перешкоди для дотримання принципів забезпечення ефективної координації та співробітництва між державними органами влади та громадськими структурами. На основі аналізу функцій та принципів взаємовідносин між досліджуваними суб'єктами визначено основні шляхи подолання бар'єрів, які утруднюють необхідну співпрацю.

Ключові слова: державні органи влади; громадськість; взаємовідносини; співробітництво; принципи; участь; довіра; підзвітність; взаємозалежність.

Постановка проблеми. Однією з важливих ознак демократичного суспільства є рівень взаємодії органів державної влади з громадськістю. Соціальна взаємодія ґрунтується на: залученні інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; здійсненні інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведенні органами державної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпеченні

своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; ознайомленні широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконанні спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо.

Держава і громадянське суспільство утворюють певну діалектичну єдність. У процесі державотворення вона виявляється в тому, що чим більш розвинуте громадянське суспільство, тим демократичніша держава, тим більше вона діє в інтересах громадянського суспільства і його інститутів. І, навпаки, чим менш розвинуте громадянське суспільство, тим сильніша держава, тим більше вона обмежує самоврядні та саморегулюючі можливості суспільства. Водночас розвиток громадянського суспільства і тип його взаємовідносин із владою залежить від умов, передусім політично-правових та економічних, які формує сама держава.

Актуальність дослідження функцій та принципів взаємодії органів державної влади з громадськістю визначається тим, що вони є однією із важливих ознак демократичного суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою присвячені дослідження таких вітчизняних вчених, як: В. Андрущенко, О. Бабінова, О. Бабкіна, О. Бажинова, В. Бакуменко, М. Банчук, А. Грамчук, Ж. Завальна, Г. Зеленько, М. Кармазіна, А. Колодій, О. Корнієвський, І. Кресіна, О. Крутій, А. Кудряченко, О. Литвиненко, М. Михальченко, Л. Полішкевич, Ф. Рудич, Ю. Сурміна, С. Телешун, В. Тертичка, В. Токорвенко, Ю. Шайгородський та інші. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали класичними у сфері науки публічного управління з проблем громадянського суспільства, заслуговують уваги роботи таких науковців, як: А. Арато, Н. Боббіо, Ю. Габермас, Е. Гідденс, Р. Дарендорф, Б. Едвардс, Т. Карл, Дж. Кін, Х. Лаут, В. Меркель, Р. Патнам, І. Шапіро, Ф. Шміттер та інші. Більшість згаданих досліджень узагальнюють теоретичні засади взаємовідносин органів державної влади і громадськості й визначають тенденції розвитку. Деякі зосереджують увагу на “вузьких” питаннях співпраці громадських структур із владою в окремих галузях. Однак у згаданих роботах поза увагою залишились питання аналізу функції та принципів взаємодії державних органів влади з представниками громадянського суспільства, без дотримання яких така взаємодія не буде сприяти успішному розвитку. Винятком є дослідження зарубіжних вчених Д. Бергера, М. Бовенса, С. Вердуччі, Я. Вернера, С. Кейнера, Л. Лінда, Ф. Танні, К. Толді, П. Фінна, С. Фіска, Р. Шварца, в яких приділяється певна увага принципам, але вони переважно стосуються сфери співпраці держави з бізнесом і приватними структурами.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Віддаючи належне проведеним вітчизняними та зарубіжними вченими дослідженням, необхідно зауважити, що в умовах швидкоплинних процесів

розвитку суспільства, великої недовіри різних соціальних спільнот до органів публічної влади виникає потреба у поглибленому вивченні принципів взаємодії між державою та громадськістю, які б враховували як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Тому метою статті є спроба визначити та проаналізувати принципи взаємодії державних органів влади і громадських структур, дотримання яких сприятиме успішному розвитку як громадянського суспільства, так і публічного урядування в Україні, а також визначити бар'єри, які утруднюють співробітництво.

Виклад основного матеріалу. Основою розуміння досліджуваного у статті питання необхідно вважати зміст демократичного значення взаємодії всіх суб'єктів публічно-управлінських відносин у державі та ролі соціальної самоорганізації громадян. Як слушно зауважує Л. Полішкевич, поняття “взаємодія з громадськістю” не потрібно ототожнювати із поняттям “зв'язки з громадськістю”, оскільки взаємодія – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якої обидві сторони діють відкрито та прозоро [1]. На думку автора, управлінське поняття взаємодії можна розглядати як форму зв'язку елементів державної системи, за допомогою якої вони, взаємно доповнюючи один одного, створюють умови для успішного функціонування всієї системи загалом [2].

Ж. Завальна виділяє такі основні ознаки взаємодії:

- встановлення зв'язку між суб'єктами взаємодії;
- погодженість заходів із метою, місцем, часом, методами;
- спільність завдань та функцій, які виконують суб'єкти взаємодії;
- відповідне становище суб'єктів взаємодії в ієрархії влади;
- наявність нормативної бази, де обов'язково мають бути відображені наведені вище ознаки [3].

Виділяють чотири поступові рівні співпраці між державними і громадськими структурами:

- 1) інформування;
- 2) консультування;
- 3) діалог;
- 4) партнерство.

Основою для всіх наступних форм співпраці є надання громадськості доступу до інформації про діяльність державних органів влади, яка здебільшого поширюється через засоби масової інформації. Вдало подана інформація здатна видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці, а отже, сформувати позитивний або негативний імідж – особистісний, корпоративний, партійний, державний тощо.

Консультації – це форма ініціативи, коли влада запитує громадськість щодо думки про конкретну політику або напрями розвитку і просить висловити у суспільних коментарях погляд певних суспільних груп на ті чи інші державні ініціативи. Консультації також можуть бути ініційовані громадськими

організаціями у формі громадських слухань або конференцій, куди запрошуються представники органів державної влади.

Діалог – це двостороння комунікація, побудована на взаємному інтересі та потенційно спільних цілях, із метою розробки конкретної політики, наприклад освітньої. Діалог варіюється від відкритих публічних слухань на спеціалізованих нарадах до офіційного співробітництва за домовленістю між громадськими структурами та державними органами.

Вищою формою співпраці державних органів влади з громадськими структурами є партнерство: партнерство, що передбачає спільні обов'язки на кожному етапі процесу від встановлення порядку денного, складання проекту, прийняття рішення та здійснення діяльності. У найвищій формі партнерство засноване на спільному управлінні. Партнерські відносини гарантують захист прав і свобод людини та громадянина, забезпечують суспільний розвиток та економічне зростання.

Незалежно від проявів та функцій співпраці держави з громадськістю, вони повинні базуватись на певних усталених принципах. Поза тим, вітчизняні науковці не приділяють належної уваги принципам взаємовідносин органів державної влади з громадськістю, без дотримання яких співпраця не буде ефективною. Водночас у зарубіжній літературі виділяють такі принципи:

- 1) участь членів громадськості у процесі прийняття державно-управлінських рішень;
- 2) соціальна довіра, яка передбачає повагу, взаємну надійність і чесну взаємодію між суб'єктами та секторами громадянського суспільства та органами державної влади;
- 3) підзвітність і прозорість.

Участь членів громадських організацій, різноманітних груп професійних користувачів та зацікавлених громадян в обговоренні державної політики сприяє прийняттю більш ефективних рішень, оскільки вони допомагають отриманню відповідними органами державної влади більш повної інформації від усіх зацікавлених сторін, зокрема від вразливих (маргіналізованих) груп населення у формі додаткових фактів, цінностей і поглядів. В результаті рішення, засновані на процесах участі громадськості, розглядаються як більш законні і менш схильні до оскарження. Участь громадськості не є разовим заходом, а перманентним процесом, який складається з низки заходів протягом тривалого терміну реалізації певного державно-управлінського проекту, а також передбачає пошук думок громадськості на конкретних етапах процесу прийняття рішень і з конкретних питань, де такий внесок може реально допомогти у формуванні остаточного рішення або дії.

Важливим є вибір правильного рівня участі громадськості у процесі вироблення необхідних управлінських рішень. Залежно від потенціалу громадського впливу, можна виділити такі форми взаємодії державних органів влади:

- інформування громадськості про проблеми та варіанти певного управлінського рішення;
- отримання від громадськості відгуків про альтернативи вирішення того чи іншого питання шляхом консультацій;
- співпраця з громадськістю для розробки критеріїв прийняття рішень;
- розробка і обмін із громадськістю спільних керівних документів, які просувають основні аспекти майбутніх правових норм;
- розширення прав і можливостей громадськості шляхом передачі остаточних повноважень щодо прийняття рішень у їх руки.

Залежно від бажаної форми участі, за участю громадськості використовуються різні інструменти і методи для інформування громадськості, створення громадської думки і, в деяких випадках, досягнення консенсусу та досягнення згоди.

Агентство з охорони навколишнього середовища США EPA зауважує, що просто запитати публіку “чого Ви хочете” рідко буває доречним або корисним, бо такі загальні питання тільки викличуть перебільшені очікування у тих сферах, де їх фактично неможливо виконати. Держава не повинна турбуватися про те, що отримання громадської думки означає необхідність робити “те, що громадськість хоче”. З огляду на ту обставину, що громадськість складається з ряду зацікавлених сторін, які дотримуються різних поглядів і побоювань із того чи іншого питання, органи державної влади будуть збирати інформацію з широкого спектру інтересів зацікавлених сторін, у підсумку чого виробляється широкий спектр поглядів та проблем і завдяки цьому забезпечується соціальна інтеграція всіх громадян, незалежно від раси, кольору шкіри, національного походження, сексуальної орієнтації або матеріального становища [4].

Із метою підвищення потенціалу участі громадськості важливим фактором є моделювання поведінки певних соціальних груп, яке може реалізовуватись за допомогою лідерів-фасилітаторів.

Фасилітатор (від англ. *facilitator*, лат. *facilis* – легкий, зручний) – особа, котра перетворює процес комунікації в зручний і легкий для всіх її учасників, допомагає групі зрозуміти спільну мету і підтримує позитивну групову динаміку для досягнення цієї мети в процесі дискусії, не захищаючи при цьому одну з позицій або сторін [5]. Р. Шварц вважає, що, забезпечуючи дотримання правил зустрічі, її процедури та регламенту, фасилітатор дозволяє її учасникам сконцентруватися на цілі та змісті зустрічі. Таким чином, фасилітатор вирішує двояке завдання, сприяючи комфортній атмосфері і плідності обговорення [6]. На роль фасилітатора у взаємодії органів державної влади з громадськими структурами звертають увагу С. Кейнер, Л. Лінд, К. Толди, С. Фіск, Д. Бергер [7].

Передовий досвід у використанні фасилітації професійних групових процесів для формування взаємодії державних органів влади та різних соціальних груп пропагує заснована у 1994 р. Міжнародна асоціація фасилітаторів, яка об'єднує учасників із 65 країн [8].

Другим важливим принципом ефективної взаємодії між державним та громадянським сектором є соціальна довіра, яка формує атмосферу взаємної надійності та чесності. Участь громадськості не буде процвітати там, де урядові установи або особи, які приймають рішення, корумповані або лукавлять щодо врахування громадської думки. Британський політик XIX ст. Б. Дізраелі писав, що “вся влада – це довіра; ми відповідаємо за її здійснення; що від народу і для народу все випливає, і все має існувати” [9]. На сьогодні цей важливий принцип співробітництва характеризують як ознаку сучасного демократичного управління.

Вчені у різних наукових галузях – економісти, психологи, антрополози, філософи та історики – намагаються з’ясувати сутність соціальної довіри, фактори, які мотивують, підтримують та зміцнюють її або руйнують.

Т. Танні зараховує до соціально-демографічних змінних, які допомагають розбудувати довіру серед громадян, приналежність до соціальних мереж, чесні та конкурентоспроможні вибори, наявність демократичного управління, вільних від політизації інститутів, ефективну економічну та соціальну політику, ініціативи електронного врядування, а також децентралізацію послуг та інтерактивну комунікацію між державними службовцями і громадянами. Водночас автори вважають, що погані економічні показники режиму, корупція, бюрократичний стоїцизм у збільшенні соціальних потреб, порушення перевірок і противаг в органах влади, неефективне надання послуг викликають недовіру громадян до спроможності уряду, і, відповідно, роблять співробітництво між державним і громадським секторами неефективним, а інколи і неможливим [10]. Ц. Барнс і Д. Гілл зауважують, що довіра громадськості до держави тісно пов’язана із рівнем довіри до представників державних органів влади [11].

С. Вердуччі та А. Шрьоер вважають, що принцип довіри до представників влади забезпечується повною прозорістю, яка полягає у своєчасному обміні зрозумілою і доступною інформацією про проблеми та можливості реалізації того чи іншого питання [12].

Однією з умов формування довірливих відносин між представниками громадськості й держави є дотримання принципів відповідальності, ясності та прозорості державних органів влади, які реалізуються через принцип громадської підзвітності на всіх етапах. Прозорість є ключовим інструментом у побудові ефективного управління. Принципи допомагають створити умови для того, щоб громадяни могли зрозуміти й оцінити рішення, які органи врядування приймають від їхнього імені, а також забезпечити, щоб у процесі прийняття рішень було враховано їх власні потреби та погляди. Ефективна прозорість та участь можуть допомогти витіснити корупцію та зловживання владою. Вони також є більш позитивними інструментами, адже допомагають створювати умови для збільшення довіри. Зрештою, вони також допомагають органам врядування використовувати вміння та досвід громадян із метою забезпечення кращого прийняття рішень та надання більш ефективних публічних послуг [13].

Принцип прозорості суміжний із принципом підзвітності. Публічна підзвітність допомагає забезпечити справедливість, ефективність і продуктивність прийняття рішень та розподілу ресурсів, що своєю чергою сприяє процвітанню демократії, економіки та суспільства. Це важлива ознака ефективного місцевого або регіонального органу влади, який стосується культури, процесів, структури та правил, які забезпечують, щоб публічні службовці діяли в інтересах широкої громадськості, а не в своїх власних. Публічна підзвітність забезпечує відповідальність посадових осіб за рішення, які вони приймають від імені громадськості. За відсутності публічної підзвітності може процвітати корупція та хабарництво.

Нідерландський вчений М. Бовенс визначає підзвітність як “ознаку сучасного демократичного управління”: “Демократія залишається паперовою процедурою, якщо влада не знає публічної відповідальності за свої дії і бездіяльність, за свої рішення, політику та свої розпорядження” [14]. Він розрізняє підзвітність у двох площинах: як важливу морально-етичну категорію і як процес, який можна спостерігати і можна оцінювати. Підзвітність як процес М. Бовенс порівнює із відносинами між дійовою особою (у нашому випадку – представником органів державної влади) та форумом (громадськістю). За М. Бовенсом, дійова особа зобов’язана пояснювати та обґрунтовувати свою поведінку, а форум має право ставити запитання й виносити судження, які можуть мати певні наслідки для дійової особи. Загалом, під громадською підзвітністю розуміють відносини між наділеними владою і тими, хто таку владу їм надав, у яких останні мають право утримувати перших у межах певного набору стандартів, оцінювати, наскільки повно вони виконують свої обов’язки в світлі цих стандартів, накладати санкції, якщо буде встановлено їх невиконання. Наділені владою зобов’язані доповідати і обговорювати результати своїх дій у межах своїх повноважень.

Дж. Томас і М. Су вважають, що принципи підзвітності формуються із тези, що у демократичному суспільстві громадськість взаємодіє із державним сектором як користувач, або партнер, або кінцевий власник ресурсів державного сектору [15]. На думку П. Фінна, відповідальність перед громадськістю – це “зобов’язання усіх, хто має зайнятість у нашій урядовій системі”, це “тягар”, що покладається на державний сектор, коли він несе відповідальність за здійснення повноваження від імені громадськості [16].

Професор Потсдамського університету доктор Я. Вернер виділяє різні варіанти підзвітності:

- політична підзвітність народних обранців;
- адміністративна (бюрократична) підзвітність вищерівневим установам (міністерствам, агентствам, управлінням);
- фінансова підзвітність аудиторським організаціям;
- юридична підзвітність судам;
- професійна підзвітність колегам і галузевим асоціаціям (наприклад, медичним, юридичним або соціальним);

– соціальна підзвітність бізнесовими підприємствами чи організаціями перед клієнтами, групами або споживачами [17].

У деяких країнах поширеними є форми прямої громадської підзвітності:

– пряме голосування громадськості під час формування бюджетів у Бразилії;

– можливість у Фінляндії подавати громадськістю пропозиції щодо законопроектів у режимі онлайн;

– онлайн-відкритий процес участі усіх громадян Тайваню для консультацій під час дискусій з національних питань.

У Швейцарії існує “напівпосередня” чи “ліквідна” форма демократії, яка хоч і є репрезентативною (непрямою), але дозволяє громадянам регулярно формувати законодавство та вносити зміни до конституції через різні форуми прямої підзвітності, що враховує референдуми та “народні ініціативи”.

У науковій літературі, в якій досліджується проблема взаємодії державних органів влади з громадськістю, простежується думка, що на сучасному етапі розвитку демократії важливо, щоб не тільки державні органи влади дотримувались принципу підзвітності, але і громадські структури були підзвітні владним інститутам і базувалися на системі громадської відповідальності [18].

У контексті державного сектору дослідники визнають різні види підзвітності: політичну, правову, міністерську, демократичну, бюрократичну, парламентську та соціальну відповідальність. Однак не має розуміння, що має враховувати підзвітність громадських організацій перед представниками держави. До того ж, окремі представники неурядових організацій категорично відмовляються розуміти потребу складання такої звітності. Необхідно зауважити, що і в науковій літературі немає однозначного підходу до визначень та описів підзвітності громадських структур. Підзвітність також іноді сприймається як просто надання рахунків. Водночас в Україні зрозумілим є принцип звітності державних органів влади перед громадськістю, зокрема депутатського корпусу усіх рівнів.

Доцільно звернути увагу на взаємозалежність урядів та некомерційних організацій, які будують тісні партнерські відносини для надання державних послуг. Зокрема, на поведінку та рішення некомерційних організацій має суттєвий вплив їх залежність від громадських ресурсів.

Основними перешкодами для дотримання принципів забезпечення ефективної координації та співробітництва є:

– фрагментарні та занадто короткострокові формати співпраці;

– структурна несумісність, різні професійні інтереси, різні очікування, а також відсутність методологічних знань;

– юридичні бар’єри, різні правові норми для громадських організацій та органів державної влади;

– відсутність належної інфраструктури для забезпечення безперебійного функціонування співпраці; інфраструктура та навчання часто не є гнучкими;

– різні цілі на національному, регіональному та місцевому рівнях, які створюють проблеми сумісності;

– елементи недовіри або конкуренція між громадськими структурами та державними зацікавленими сторонами.

На основі аналізу функцій та принципів взаємовідносин між державними органами влади та громадянським суспільством і окремими його представниками визначено основні шляхи подолання бар'єрів, які утруднюють, необхідну співпрацю:

- визначення спільних перспектив та цілей;
- встановлення стандартів співпраці;
- впровадження заходів щодо утвердження довіри;
- прийняття принципів прозорості та відкритості;
- забезпечення послідовності та надійності, особливо у спілкуванні;
- проведення навчання для створення компетенції до співпраці;
- погодження механізмів, процедур вирішення суперечок.

Висновки і перспективи подальших розвідок. Співпраця державних органів влади з громадськими структурами базується на певних усталених принципах: участі членів громадськості у процесі прийняття державно-управлінських рішень, соціальній довірі, взаємній надійності, громадській підзвітності та прозорості, дотримання яких забезпечує сталий демократичний розвиток. Дотримання цих принципів сприяє прийняттю більш ефективних рішень, оскільки відповідні органи державної влади отримують повну інформацію від усіх зацікавлених сторін, зокрема від вразливих (маргіналізованих) груп населення. Рішення, засновані на процесах участі громадськості, розглядаються як більш законні і менш схильні до оскарження. Аналіз принципів дозволив визначити основні шляхи подолання бар'єрів, які перешкоджають їх успішному впровадженню у взаємовідносини державних органів влади і громадських структур: визначення спільних перспектив та цілей; встановлення стандартів співпраці; проведення навчання для створення компетенції до співпраці; погодження механізмів, процедур вирішення суперечок.

Список використаної літератури

1. Полішкевич Л. Теоретичні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю // Ефективність державного управління. 2016. Вип. 4 (49). Ч. 1. С. 282.
2. Там само. С. 283.
3. Завальна Ж. Щодо питання врегулювання взаємодії органів публічної влади у довірливих формах // Право України. 2010. № 7. С. 178.
4. Public Participation Guide: Introduction to Public Participation. What is public participation? URL : <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation> (date of using: 20.07.2020).
5. Кэйнер С., Линд Л., Толди К., Фиск С., Бергер Д. Руководство фасилитатора: Как привести группу к принятию совместного решения. Москва : Изд-во Дмитрия Лазарева, 2013. 354 с.

6. Schwarz R. The Skilled Facilitator. A Comprehensive Resource for Consultants Facilitators Managers Trainers and Coaches New and Revised. URL : https://is.muni.cz/el/1423/podzim2010/HEN572/um/14_Roger_Schwarz_Skilled_Facilitator_Ch_4.pdf (date of using: 23.05.2020).
7. Кэйнер С., Линд Л., Толди К., Фиск С., Бергер Д. Руководство фасилитатора... 354 с.
8. About the IAF. Our Past, Present & Future. URL : <https://www.iaf-world.org/site/about> (date of using: 17.06.2020).
9. Social Trust and Honesty in Government: A Causal Mechanisms Approach. Creating Social Trust in Post-Socialist Transition. [S. p.] : University of Gothenburg, 2004. P. 18.
10. Tanny F. T. Trust in Government: Factors Affecting Public Trust and Distrust // Jahangirnagar Journal of Administrative Studies, Department of Public Administration. 2019. № 12. June. P. 52.
11. Barnes C., Gill D. Declining government performance? Why citizens don't trust government // State Services Commission Working Paper. 2000. № 9. P. 4; 9.
12. Verducci S., Schröer A., Anheier H., Toepler S. (eds). Social Trust. International Encyclopedia of Civil Society. New-York, 2010. URL : https://doi.org/10.1007/978-0-387-93996-4_68 (date of using: 17.06.2020).
13. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за наук. ред. д. соц. н., проф. Ю. П. Сурміна, д. іст. н., проф. А. М. Михненко; авт. кол. : Ю. П. Сурмін, А. М. Михненко, Т. П. Крушельницька [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. 183 с.
14. Bovens M. Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework // European Law Journal. 2007. № 13(4). P. 448.
15. Thomas J., Min Su. Citizen, customer, partner: What should be the role of the public in public management in China? // A paper for the UMDCIPE conference on Collaboration among Government, Market, and Society. 2013. 26 May. P. 182—207.
16. Finn P. Public trust and public accountability // Griffith Law Review. 1994. Vol. 3. № 2. P. 228; 233.
17. Вернер Я. Концепція “підзвітності”. URL : http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Jann_UKR.pdf (дата звернення: 19.06.2020).
18. Public accountability: A matter of trust and confidence. A discussion paper. 2019. P. 9. URL : <https://oag.parliament.nz/2019/public-accountability/docs/public-accountability.pdf> (date of using: 17.06.2020).

Статтю подано: 12.08.2020

Статтю схвалено: 25.09.2020

Undir Vitalii Oleksandrovych

Candidate of Sciences in Public Administration, Postdoctoral student of the Management Department of Lviv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ORCID: 0000-0002-7159-8631

e-mail: undir_v@ukr.net

PRINCIPLES OF INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIE AND CIVIL STRUCTURES AS THE BASIS OF SOCIETY HARMONIZATION

Problem setting. The state and civil society form a certain dialectical unity. In the process of state formation, it manifests itself in the fact that the more developed civil society,

the more democratic the state, the more it acts in the interests of civil society and its institutions. Conversely, the less developed civil society, the stronger the state, the more it limits the self-governing and self-regulating possibilities of society. At the same time, the development of civil society and the nature of its relationship with the government depends on the conditions, primarily political, legal and economic, which are formed by the state itself. The topicality of the study of functions and principles of interaction of public authorities with the public is determined by the fact that they are one of the essential features of a democratic society.

Recent research and publications analysis. Issues of the interaction of civil society institutions with the state are studied in the research of the following domestic scientists, such as V. Andrushchenko, O. Babinova, O. Babkina, O. Bazhynova, V. Bakumenko, M. Banchuk, A. Hramchuk, J. Zavalna, G. Zelenko, M. Kamazina, A. Kolodii, O. Kornievskiy, I. Kresina, O. Krutii, A. Kudriachenko, O. Lytvynenko, M. Mykhalchenko, L. Polishkevych, F. Rudych, Y. Surmina, S. Teleshun, V. Tertychka, V. Tokorvenko, Yu. Shaihorodskiy and others. Among the foreign authors, whose research has become a classic in the field of public administration science on civil society, the works of A. Arato, N. Bobbio, J. Habermas, E. Giddens, R. Darendorf, B. Edwards, T. Carl, J. Keane, H. Laut, W. Merkel, R. Putnam, I. Shapiro, F. Schmitter, and others. Most of these studies summarize the theoretical foundations of the relationship between public authorities and the public and identify trends of development. Some focus on the narrow issues of cooperation of public structures with the authorities in certain areas. However, in the mentioned works there were left out of consideration the issues of analysis of the function and principles of interaction of public authorities with representatives of civil society, without observance of which such interaction will not contribute to successful development. As an exception, there are studies of foreign scientists D. Berger, M. Bowens, S. Verducci, J. Wemer, S. Keiner, L. Linda, F. Tanny, K. Toldi, P. Finn, S. Fisk, R. Schwartz, in which there is some attention paid to the principles, but they mainly relate to the sphere of cooperation between the state and business and private entities.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. Paying tribute to the research conducted by domestic and foreign scientists, it should be noted that in the conditions of fast-paced processes of society development, great distrust of various social communities to public authorities there is a necessity for in-depth study of the principles of interaction between the state and public, which would take into consideration both modern world trends and Ukrainian realities. Therefore, the paper aims at trying to identify and analyze the principles of interaction between public authorities and public structures, compliance with which will contribute to the successful development of both civil society and public administration in Ukraine, as well as identify barriers, which trouble cooperation.

Paper main body. Regardless of the manifestations and functions of state cooperation with the public, they must be based on certain established principles.

In order to increase the potential for public participation, an essential factor is to model the behaviour of certain social groups, which can be implemented with the help of facilitator leaders.

The second important principle of effective interaction between the public and civil sectors is social trust, which creates an atmosphere of mutual reliability and honesty. Public participation will not thrive where government agencies or decision-makers are corrupt or deceitful about public opinion.

Scientists in various fields of science – economists, psychologists, anthropologists, philosophers and historians – are trying to find out the nature of social trust, the factors that motivate, support and strengthen it or destroy it.

One of the conditions for the formation of a trusting relationship between members of the public and the state is compliance with the principles of responsibility, clarity and transparency of public authorities, which are implemented through the principle of public accountability at all stages.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Cooperation of public authorities with public structures is based on certain established principles – participation of members of the public in the process of public administration decisions, social trust, mutual reliability, public accountability and transparency, compliance with which ensures sustainable democratic development. Adherence to these principles facilitates more effective decision-making, as the relevant public authorities receive full information from all stakeholders, including vulnerable (marginalized) groups. Decisions based on public participation processes are seen as more legitimate and less prone to appeal.

Key words: public authorities; public; relations; cooperation; principles; participation; trust; accountability; interdependency.

References

1. Polishkevych, L. (2016). Teoretychni zasady vzaiemodii orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z hromadskistiu. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, Issue 4 (49), Vol. 1, pp. 282 [in Ukrainian].
2. Ibid. pp. 283.
3. Zavalna, Zh. (2010). Shchodo pytannia vrehuliuvannia vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady u dohovirnykh formakh. *Pravo Ukrainy*, № 7, pp. 178 [in Ukrainian].
4. *Public Participation Guide: Introduction to Public Participation. What is public participation?* URL : <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.
5. Kjejnjer, C., Lind, L., Toldi, K., Fisk, S., Berger, D. (2013). *Rukovodstvo fasilitatora: Kak privesiti gruppu k prinjatiju sovmestnogo reshenija*. Moskva: Izd-vo Dmitrija Lazareva. 354 p. [in Russian].
6. Schwarz, R. *The Skilled Facilitator. A Comprehensive Resource for Consultants Facilitators Managers rrainers and Coaches New and Revised*. URL : https://is.muni.cz/el/1423/podzim2010/HEN572/um/14_Roger_Schwarz_Skilled_Facilitator_Ch_4.pdf.
7. Kjejnjer, C., Lind, L., Toldi, K., Fisk, S., Berger, D. (2013). *Rukovodstvo fasilitatora...* 354 p.
8. *About the IAF. Our Past, Present & Future*. URL : <https://www.iaf-world.org/site/about>.
9. *Social Trust and Honesty in Government: A Causal Mechanisms Approach*. Creating Social Trust in Post-Socialist Transition. (2004). [B. m.]: University of Gothenburg. pp. 18.
10. Tanny, F. T. (2019). Trust in Government: Factors Affecting Public Trust and Distrust. *Jahangirnagar Journal of Administrative Studies, Department of Public Administration*, № 12, June, pp. 52.
11. Barnes, C., Gill, D. (2000). Declining government performance? Why citizens don't trust government. *State Services Commission Working Paper*, № 9, pp. 4; 9.
12. Verducci, S., Schröer, A., Anheier, H., Toepler, S. (Eds). (2010). *Social Trust. International Encyclopedia of Civil Society*. New-York. URL : https://doi.org/10.1007/978-0-387-93996-4_68.
13. Surmin, Yu. P., Mykhnenko, A. M., Krushelnytska, T. P. (Eds.). (2011). *Vzaiemodiia orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadianskoho suspilstva*. Kyiv: NADU. 183 p. [in Ukrainian].

14. Bovens, M. (2007). Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, № 13(4), pp. 448.

15. Thomas, J., Min, Su. (2013). Citizen, customer, partner: What should be the role of the public in public management in China? *A paper for the UMDCIPE conference on Collaboration among Government, Market, and Society*, 26 May, pp. 182-207.

16. Finn, P. (1994). Public trust and public accountability. *Griffith Law Review*, Vol. 3, № 2, P. 228;233.

17. Verner, Ya. *Kontseptsiiia "pidzvitnosti"*. URL : http://agree-europe.de/images/Expertenbeitraege/Expertenbeitrag_Jann_UKR.pdf [in Ukrainian].

18. *Public accountability: A matter of trust and confidence. A discussion paper*. (2019). URL : <https://oag.parliament.nz/2019/public-accountability/docs/public-accountability.pdf>.

Paper submitted: 12.08.2020

Paper accepted: 25.09.2020

Цитування: Ундір В. О. Принципи взаємодії органів державної влади і громадських структур як основа гармонізації суспільства // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(64) : у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2020. С. 66—78. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217606>).

Citation: Undir, V. O. (2020). Pryntsypy vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady i hromadskykh struktur yak osnova harmonizatsii suspilstva. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3(64), pp. 66-78. (DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.64.2020.217606>).