

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 35.5(477)

Романенко Євген Олександрович

доктор наук з державного управління, професор,

Заслужений юрист України,

Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління;

проректор

Міжрегіональна Академія управління персоналом

Романенко Евгений Александрович

доктор наук по государственному управлению, профессор,

Заслуженный юрист Украины,

Президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по

государственному управлению;

проректор

Межрегиональная Академия управления персоналом

Romanenko Yevhen

Doctor of Science in Public Administration, Professor,

Honored Lawyer of Ukraine,

President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science

in Public Administration;

Vice-Rector

Interregional Academy of Personnel Management

ORCID: 0000-0003-2285-0543

**ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯН І ДЕРЖАВИ
У КОНТЕКСТІ АКТИВІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА**

**ОСОБЕННОСТИ МЕХАНИЗМОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И
ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ АКТИВИЗАЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА**

**FEATURES OF THE MECHANISMS OF INTERACTION BETWEEN
CITIZENS AND THE STATE IN THE CONTEXT OF THE ACTIVATION
OF THE FORMATION OF CIVIL SOCIETY**

Анотація. Визначено, що процес взаємодії є основою трансформації політичної системи України, котра, як будь-яка система дії, базується на тому, що дії одного соціального суб'єкта орієнтовані на дії іншого соціального суб'єкта. У традиційній формі позиція громадянського суспільства просувається в напрямку центра прийняття рішень – державної влади. У системній формі рух стає обопільним, у результаті чого істотно зростають темпи реагування влади на виникаючі потреби суспільства, причому роль організатора вироблення рішення на боці державної влади. Досліджено, що відносини державної влади і громадянського суспільства в Україні визначаються не тільки внутрішніми факторами, але знаходяться під впливом зовнішнього середовища тих суспільних процесів, що протікають в інших державах, з якими країна взаємодіє в економічній, соціальній і культурних сферах.

Проаналізовано, що сучасний розвиток демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, її методів та форм. У контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу. Доведено, що у процесі удосконалення політико-управлінських відносин європейські держави зіткнулись із необхідністю проведення радикальних змін в системі державного управління, адміністративних та адміністративно-територіальних реформ з метою

переорієнтації системи управління, яка базувалась на тоталітарних засадах.

Визначальними чинниками здійснених реформ стали децентралізація, деконцентрація державного управління а також наближення його до стандартів Європейського союзу.

Ключові слова: політико-управлінські відносини, взаємодія, громадянське суспільство, адміністративно-територіальні реформи.

Анотація. Установлено, что процесс взаимодействия является основой трансформации политической системы Украины, которая, как любая система, базируется на том, что действия одного социального субъекта ориентированы на действия другого социального субъекта. В традиционной форме позиция гражданского общества продвигается в направлении центра принятия решений – государственной власти. В системной форме движение становится обоюдным, в результате чего растут темпы реагирования власти на возникающие потребности общества, причем роль организатора разработки решений на стороне государственной власти. Доказано, что отношения государственной власти и гражданского общества в Украине определяются не только внутренними факторами, но и находятся под влиянием внешней среды тех общественных процессов, которые протекают и в других государствах, с которыми страна взаимодействует в экономической, социальной и культурной сферах.

Проанализировано, что современное развитие демократии в Украине требует совершенствования механизмов взаимодействия граждан и государства, его методов и форм. В контексте активизации формирования гражданского общества в Украине наиболее актуальным вопросом современности является налаживание эффективного взаимодействия между властью та обществом, создание действенных механизмов этого

процесса. Доказано, что в процессе усовершенствования политико-управленческих отношений европейские государства столкнулись с необходимостью проведения радикальных изменений в системе государственного управления, административных та административно-территориальных реформ с целью переориентации системы управления, которая базировалась на тоталитарных началах.

Определяющими факторами осуществленных реформ стали децентрализация, деконцентрация государственного управления а также приближение его к стандартам Европейского союза.

Ключевые слова: *политико-управленческие отношения, взаимодействие, гражданское общество, административно-территориальные реформы.*

Summary. *It is established that the process of interaction is the mainstay of the political system of Ukraine, which, like any system, is based on the fact that the actions of one social subject are directed by another social subject. In traditional form, the position of civil society is moving towards the decision-making center - the state power. In a systemic form, the movement becomes reciprocal, as a result of which the pace of the responsiveness of the country to the emerging needs of society is growing, and the role of the organizer of the development of decisions on the side of the government. It is proved that the relations between the state power and civil society in Ukraine are determined not only by internal factors, but also under the influence of the external environment of the social processes that take place in other states with which the country interacts in the economic, social and cultural spheres.*

It is analyzed that the modern development of democracy in Ukraine requires the improvement of the mechanisms of interaction between citizens and the state, its methods and forms. In the context of the activation of the formation of civil society in Ukraine, the most urgent issue of our time is the establishment

of effective interaction between the authorities in the society and the creation of effective mechanisms for this process. It was proved that, in the process of improving the political and administrative relations, the European states faced the need to carry out radical changes in the system of state administration and administrative reforms in administrative and civilian reforms with a view to reorienting the system of governance based on a cooperative principle.

Decentralization, deconcentration of public administration, and its approach to the European Union countries, were decisive factors for the reforms implemented.

***Key words:** political-management relations, interaction, civil society, administrative-territorial reforms.*

Постановка проблеми. Питання взаємин державної влади і громадянського потенціалу – це одне з ключових питань соціуму, від якого залежить його політична облаштованість і стабільність. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство визначає зміст державної влади, а характер державної влади, у свою чергу, впливає на розвиток громадянського суспільства [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Основні проблеми функціонування громадянського суспільства є об'єктом уваги таких науковців, як К. Аллен, Г. Алмонд, А. Арато, Р. Арон, Х. Апхайер, Ф. Бродель, Ю. Габермас, Т. Геблер, Ф. фон Гайєк, Е. Геллнер, Ж. Ле Гоф та ін.

Мета статті: дослідити особливості механізмів взаємодії громадян і держави у контексті активізації формування громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Суспільство і держава перебувають у тісному взаємозв'язку і не можуть існувати один без одного. Завдяки державі спільнота набуває цивілізованості і стає суспільством.

Водночас держава не може існувати поза суспільством. Вона похідна від нього і покликана йому слугувати [2].

Розвинене громадянське суспільство забезпечує належні умови для забезпечення свободи думки і слова, вільного вираження поглядів і переконань, свободи об'єднань, свободи зборів, участі громадян в управлінні державними справами та місцевому самоврядуванні.

У кожному суспільстві є свої форми відносин:

- економічна форма: до неї відносяться форми власності, виробництво, розподіл, обмін та ін.;
- соціальна форма: включає в себе відносини між різними групами населення;
- політична форма: відображає ставлення груп населення до політичної влади, участь громадян та їх об'єднань у політиці;
- ідеологічна (духовна форма): характеризує культуру, характер світогляду (демократичний, тоталітарний).

Якісні параметри громадянського суспільства:

- в економічній сфері ознакою розвиненості громадянського суспільства є створені на ініціативній основі численні підприємства недержавного сектору – з приватними і колективними формами власності;
- в соціальній сфері – недержавні засоби масової інформації, а також механізм формування і вираження суспільної думки з метою вирішення соціальних конфліктів, розвиненість форм самоврядування, суспільних організацій і рухів; партії та рухи, діяльність яких спрямована на захист прав і свобод громадян, а також збереження базових принципів демократії;
- в духовній сфері – свобода думки, слова, совісті, існуванням механізмів для їх реалізації, для забезпечення можливості самовираження особистості, її духовного розвитку.

У Європі усвідомлення загальної нестійкості існуючих суспільних взаємин привело до розробки і реалізації потенційних моделей суспільного устрою. Сучасний рівень розуміння, що визначає параметри вивчення суспільних взаємин, це розгляд суспільної динаміки, опис тих чи інших соціальних змін як у часі, так і у розвитку. Вивчення тенденцій структурного розвитку відносин влади і громадянського суспільства представляє аналіз динаміки процесу інституціоналізації інтересів громадянського суспільства в діяльності влади.

Громадянське суспільство можна вбачати сукупністю раціональних приватних інтересів і тих інститутів, що одержали правову форму, у рамках яких ці інтереси знаходять своє втілення.

До форм громадської участі у політиці й державотворчому процесі відносять [3]:

- участь інститутів громадянського суспільства в розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, інтересів широких верств населення, прав і свобод людини та громадянина;
- здійснення ними громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо розв'язання проблем, що мають важливе суспільне значення (у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам виконавчої влади експертних пропозицій);
- надання інститутами громадянського суспільства соціальних послуг населенню відповідно до укладених з органами державної влади договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики;

- співпраця органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства в процесі підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання державних службовців та представників громадських організацій навикам ефективної взаємодії, ознайомлення широких верств населення з формами їх участі у формуванні та реалізації державної політики;
- проведення органами виконавчої влади моніторингу й аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- виконання спільних проєктів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Серед сучасних системних підходів в організації державного управління особлива роль відводиться інформаційно-комунікаційним каналам. Вважається, що для побудови моделі державного управління важливою є концепція систем з інформаційним зворотним зв'язком. Цей підхід демонструє динаміку перетворення інформації на рішення, які, у свою чергу, стають діями. Необхідно приділяти більше уваги їх взаємозв'язкам, а не окремим частинам як таким. У такому розумінні комунікація, вірогідно, розглядається як канал, за допомогою якого в єдине ціле поєднується організаційна діяльність, модифікується поведінка, здійснюються зміни, інформація набуває ефективності, реалізуються цілі [4].

На сьогодні в Україні існує проблема, яка полягає в тому, що громадська думка недостатньо врахована, та недостатньо вивчається органами публічної влади.

До каналів висловлювання громадської думки відносяться:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-

групи);

- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ;
- проведення експрес - аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо, телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;
- проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Результати вивчення громадської думки враховуються органами державної влади під час прийняття рішень та їх подальшої реалізації [5]. Слід підкреслити, що державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та очікуванням громадян. Нерідко останні намагаються впливати на процес державного управління, але більшість таких спроб є невдалими. Під впливом доволі негативного стереотипу складається оцінка громадянами України діяльності органів публічної влади. Від якості управлінських рішень, що приймають державні службовці, часто залежить не тільки ефективність і результативність відповідної державної політики, але й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян.

Український дослідник І. Василенко виокремлює канали, які включені в процес прийняття рішення. До таких каналів відносять таке: спільне обговорення, виявлення спільності в процесі мислення при обговоренні, що і є етапом збирання інформації. Цей етап ґрунтується на статистичних матеріалах, анкетуванні, результатах інтерв'ю, на допомозі соціальних проектних груп, на результатах нарад, спостереження [6].

Вибір Європейського вектору розвитку для України означає рух у напрямку європейської цивілізаційної моделі, що передбачає складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Всі ці якісні зміни у структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління, що передбачає, насамперед, докорінну зміну формату спілкування держави та громадян. І підґрунтям такого нового «формату» має стати формування ефективної та результативної системи публічного управління, адекватної українським реаліям і світовим тенденціям [7].

Реалізація європейськими країнами політико-адміністративних реформ дала позитивні результати, та дозволила забезпечити ефективну роботу системи державного управління, мінімізувати корупцію, забезпечити неупередженість державної служби та зменшити вплив політичного чинника на вироблення та реалізацію управлінських рішень, а також суттєво знизити вплив олігархічних груп на прийняття політичних рішень. В сумарному, зміни сприяли забезпеченню зростання ефективності, а також рівня активної діяльності, підзвітності та зацікавленості органів державної влади в найскорішому вирішенні питань, децентралізацію та деконцентрацію відродження самоврядування та визначення його як основи демократизації суспільства, підвищення результативності діяльності органів державної влади, а також залучення представників недержавного сектора до надання послуг [8].

Зарубіжний досвід підтверджує необхідність проведення змін в державі, які мають відбуватись поступово, проте цілеспрямовано. Необхідно чітко визначити, що основним пріоритетом змін має бути

формування відповідальної перед громадянським суспільством системи державного управління, відкритої та наближеної до суспільства, здатної діяти відповідно до його потреб, в основі якої лежить оптимальний розподіл повноважень та виважені механізми взаємодії між гілками влади. Діяльність державної влади має бути спрямована на вирішення потреб суспільства, а не зорієнтована на задоволення потреб груп впливу та бажання змінити нормативно-правову базу під впливом власних політичних інтересів, що спровокувало боротьбу між політичними силами в намаганнях внести додаткових змін в Конституцію.

Механізм управління – це складова системи управління, яка забезпечує здійснення впливу на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. При цьому механізм має відображати стійкі взаємозалежності та взаємодії між елементами керованої системи, забезпечувати узгодження їх інтересів [9]. Розглянемо власне механізм державного управління у сфері взаємовідносин влади з громадянським суспільством, який відображено на рис.1.

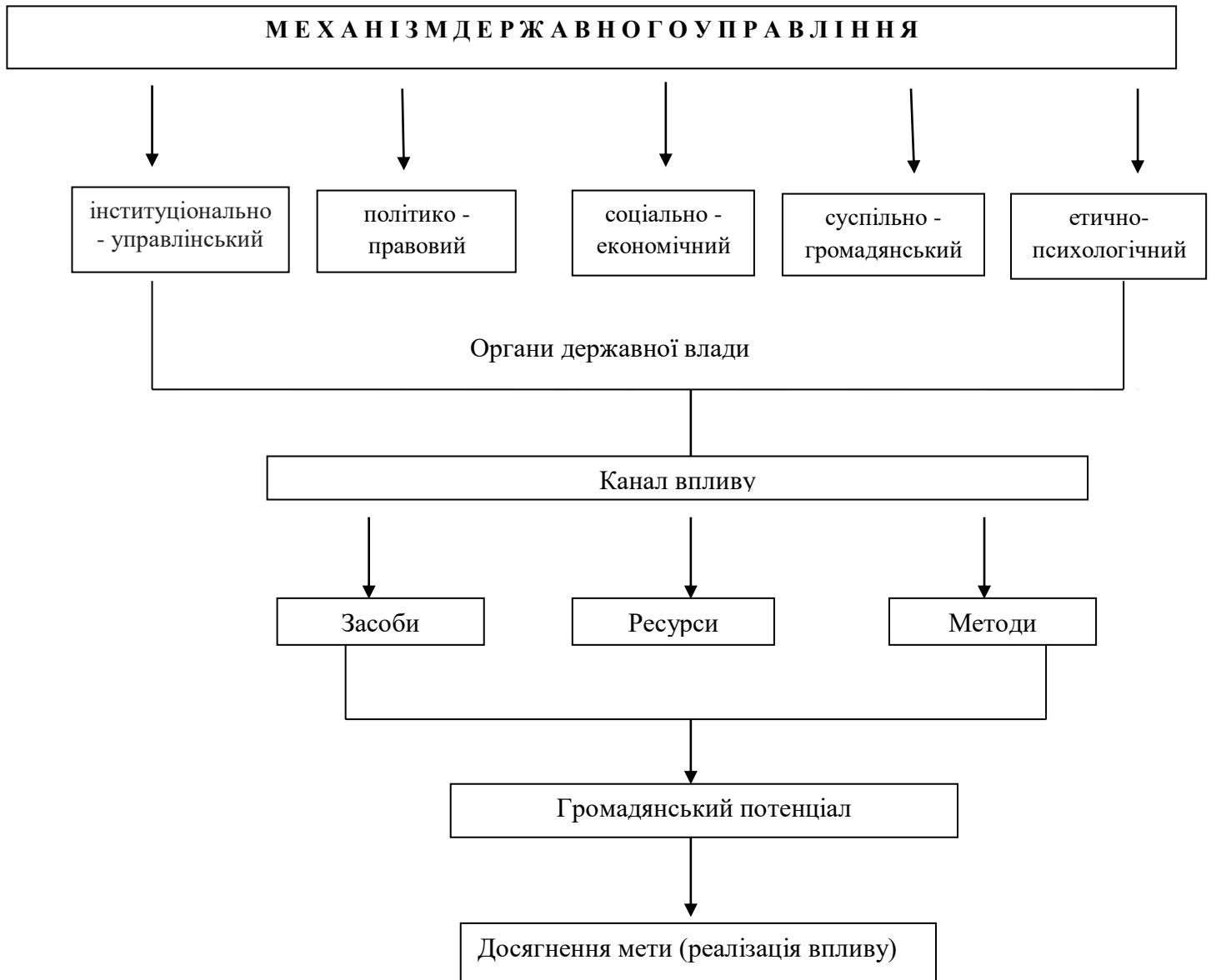


Рис. 1. Механізм державного управління у сфері взаємовідносин влади з громадянським суспільством

Однією з актуальних причин побудови громадянського суспільства в Україні є подолання залишків тоталітарного режиму, який повністю поглинув в собі суспільство. Громадянське суспільство, формуючись як певна система інститутів та відношень, що не залежать від держави, може якісно функціонувати лише за умов демократії, котра забезпечує відповідними правами і свободами всіх його членів, сприяє плюралізму думок і відповідає на запити та інтереси суспільства. Україна, проходячи

трансформаційний етап, що зумовлює багато кризових станів у різних її сферах, потребує вдосконалення механізму формування громадянського суспільства та дотримання реального виконання всіх правових норм. Співпраця держави і структур громадянського суспільства є найважливішою умовою стабілізації всього політичного життя, істотним критерієм суспільної довіри. Також, ефективна взаємодія виступає найважливішим критерієм формування ефективних, відкритих відносин між владою, громадянами та їх об'єднаннями, стає чинником стабілізації і гармонізації соціально-політичних стосунків.

Однак серед численних проблем, які потребують якнайшвидшого вирішення, є проблема необхідності принципового перегляду найбільш загальних закономірностей суспільного розвитку, зокрема особливостей і характеру демократичних перетворень у ході модернізації пост тоталітарного суспільства та ролі ціннісної системи суспільства як фактора гальмування або прискорення зазначених процесів. Це актуалізує науковий пошук фундаментальних засад аналізу політичних процесів сучасності, визначення нових методологічних підходів і механізмів, закономірностей і тенденцій розвитку держави за умов всеосяжної трансформації.

Висновки. В Україні рівень політичної участі росте швидше, ніж організованість, уміння об'єднуватися. Оскільки мобілізація та політична участь у нашій країні є високими, а рівень організації й інституалізації – низьким, між ними виникає конфлікт, що виявляється в невідповідності мас до управління, невмінні використовувати інститути влади, неотриманні очікуваних результатів від залучення в політику, що є головною причиною політичної нестабільності, дестабілізації режиму державного управління.

Література

1. Бойчук М. А. «Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії» / М. А. Бойчук. – К. : Атлант ЮЕМСІ, 2007. – 207 с. – с. 55.
2. Поклонська О. Ю. «Правова держава та громадянське суспільство як основні ідеї пострадянської трансформації України (1991–2006) / О. Ю. Поклонська.– Сімферополь : ДІАЙПІ, 2009. –227 с. –с. 111.
3. Пантелейчук І. В. «Політичний режим в Україні: проблеми демократичного транзиту» / І. В. Пантелейчук // Актуальні проблеми державного управління. - 2010. - № 2. – 405 с. – с. 355.
4. Драгомирецька Н. М. «Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця» : [монографія] / Н. М. Драгомирецька - О. : Астропринт, 2005. - 280 с. – с.103.
5. Сурмін Ю. П., Бакуменко В. Д., Михненко А. М. «Енциклопедичний словник з державного управління» / Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко - К. : НАДУ , 2010. - 820 с. – с. 83.
6. Василенко І. А. «Адміністративно - государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия» / І. А. Василенко. - М. : Издат. корпорация “Логос”, 2000. - 200 с. – с. 103.
7. Чернов С. І. «Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» [Текст] // С. І. Чернов, Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 317 с. – с. 73.
8. Матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради «Ресурси розвитку та адміністративна реформа в Україні - «Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку», Київ, 10 листопада 2001 р. – К.: Логос, 2002. – 308 с. – с. 237.
9. Т. Е. Василевська «Етичні аспекти реформування системи державної служби» / Демократичне врядування. - 2011. - Вип. 7. – 160 с. – с. 8.

References

1. Boichuk, M. A. (2007). *Vlada i hromadianske suspilstvo: mekhanizmy vzaiemodii* [Government and Civil Society: Mechanisms of Interaction]. Kyiv: Atlant YuEmSI [in Ukrainian].
2. Poklonska, O. Yu. (2009). *Pravova derzhava ta hromadianske suspilstvo yak osnovni idei postradianskoi transformatsii Ukrainy (1991–2006)* [The rule of law and civil society as the main ideas of the post-Soviet transformation of Ukraine (1991-2006)]. Simferopol: DIAIPI [in Ukrainian].
3. Panteleichuk, I. V. (2010). *Politychnyi rezhym v Ukraini: problemy demokratychnoho tranzytu* [Political regime in Ukraine: problems of democratic transit]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 2, 282-289 [in Ukrainian].
4. Drahomyretska, H. M. (2005). *Teoretychnyi analiz komunikatyvnoi diialnosti derzhavnoho sluzhbovtzia* [Theoretical Analysis of the Communicative Activity of a Civil Servant]. Odesa: Astroprint [in Ukrainian].
5. Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Mykhnenko, A. M. (2010). *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
6. Vasilenko, I. A. (2000). *Administrativno-gosudarstvenoe upravlenie v stranakh Zapada : SShA, Velikobritaniya, Frantsiya, Germaniya* [Managerial Public Administration in Western Countries: USA, Great Britain, France, Germany]. Moscow: Izdat. korporatsiya "Logos" [in Russian].
7. Chernov, S. I. (2014). *«Tekst lektsii z dystsypliny «Publichne administruvannia»* [Text of lectures on discipline "Public Administration"]. Kharkiv: KhNUMH [in Ukrainian].
8. *Proceedings of the All-Ukrainian Workshop and Coordination Meeting: «Resursy rozvytku ta administratyvna reforma v Ukraini - «Resursne*

zabezpechennia mistsevoho i rehionalnoho rozvytku» – "Development Resources and Administrative Reform in Ukraine – "Resource Provision for Local and Regional Development" Materialy Vseukrainskoho seminaru ta koordynatsiinoi narady. (2002). Kyiv: Lohos [in Ukrainian].

9. Vasylevska, T. E. (2011). Etychni aspekty reformuvannia systemy derzhavnoi sluzhby [Ethical Aspects of Reforming the Civil Service System]. Demokratychne vriaduvannia – Democratic Governance, 7. [in Ukrainian].