

ДЕРЖАВА ЯК УЧАСНИК ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В УМОВАХ ПОБУДОВИ СУЧАСНОГО ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

THE STATE AS A PARTICIPANT IN INTERACTION WITH PUBLIC IN CONDITIONS OF BUILDING A MODERN CIVIL SOCIETY

Миколаєць А.П., к.ю.н., доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональна Академія управління персоналом

У статті висвітлюються погляди науковців на особливості сучасного розвитку громадянського суспільства та на роль і місце в такому суспільстві держави. Аналізуються міркування вчених стосовно специфіки публічного управління в умовах сучасного постмодерного суспільства, його самодостатності, а також щодо потреби в побудові ефективної системи взаємодії держави та громадськості. Зазначено, що держава як унікальне політико-територіальне утворення організовує суспільство, узгоджує інтереси кожного індивіда із загальносуспільними, забезпечує еволюцію власних функцій, принципів та форм реалізації влади, здійснення адміністрування, побудови та діяльності апарату та організаційної структури, зважаючи на вимоги та потреби останнього. Охарактеризовано державу як учасника взаємодії з громадськістю в умовах побудови сучасного громадянського суспільства за такими аспектами: 1) як інституцію, яка забезпечує наявність умов та майданчиків для взаємодії з громадськістю; 2) як безпосереднього надавача адміністративних послуг; 3) як об'єднуючу та організуючу інституцію, яка реалізує функції узгодження розрізаних суспільних інтересів; 4) як суб'єкта, який забезпечує правонаступність та збереження загальноновизнаних принципів та норм, дотримання та гарантування прав і свобод людини.

Автор наголошує, що сьогодні адміністративна система управління втратила свою актуальність, розвиток ринкових відносин диктує нові умови, зміна орієнтирів вимагає переосмислення цінностей і підходів до публічного управління, а також указує на зміщення акценту з регулювальної до обслуговувальної ролі держави. Проте чітко зрозумілим є те, що новітнє суспільство – це суспільство вільних та самодостатніх особистостей, які спрямовують свою життєдіяльність на всебічний розвиток та забезпечення гідного рівня життя та потребують у наведеному процесі такої інституції, яка стане партнером у досягненні окресленої мети. Таке суспільство не сприймає тоталітарних чи авторитарних методів управління, жорсткої централізації, імперативних вимог у всіх сферах, а формує запит саме на співпрацю та взаємодію з владними інституціями, найпершою вимогою для яких є усвідомлення потреб людини та повага до її гідності.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, громадянське суспільство, держава, громадськість, взаємодія

The article highlights the views of scholars on the peculiarities of modern development of civil society and the role and place in such a society of the state. The considerations of scientists on the specifics of public administration in modern postmodern society, its self-sufficiency, as well as the need to build an effective system of interaction between state and society are analyzed. It is noted that the state as a unique political and territorial entity organizes society, harmonizes the interests of each individual with the public, ensures the evolution of its own functions, principles and forms of government, administration, construction and operation of the apparatus and organizational structure given the requirements and needs of the latter. The state is revealed as a participant in interaction with the public in the conditions of building a modern civil society in the following aspects: 1) as an institution that provides conditions and platforms for interaction with the public; 2) as a direct provider of administrative services; 3) as a unifying and organizing institution, which implements the functions of coordination of disparate public interests; 4) as an entity that ensures the succession and preservation of universally recognized principles and norms, observance and guarantee of human rights and freedoms.

The author emphasizes that today the administrative management system has lost its relevance, the development of market relations dictates new conditions, the change of guidelines requires a rethinking of values and approaches to public administration, as well as shifting the emphasis from regulatory to service role. However, it is clear that the modern society is a society of free and self-sufficient individuals who focus their lives on comprehensive development and ensuring a decent standard of living and need in the process such an institution that will be a partner in achieving this goal. Such a society does not accept totalitarian or authoritarian methods of governance, rigid centralization, imperative requirements in all areas, but forms a demand for cooperation and interaction with government institutions, the first requirement for which is awareness of human needs and respect for his dignity.

Key words: public administration, public administration, civil society, state, public, interaction.

Постановка проблеми. Очевидним є те, що розуміння та концепції сутності держави як важливого суспільно-політичного утворення еволюціонували, враховуючи вдосконалення наукової думки та розвиток суспільних відносин, виробничих сил, вихід на перше місце нових суспільних цінностей, охорону яких забезпечувала держава, а також зміну функцій держави. Важливою характеристикою сутності та призначення держави в будь-які періоди виступали особливості взаємовідносин наведеного інституту та суспільства в цілому, кожного конкретного індивіда як його члена, а також місця, відведеного людині в системі державних політико-правових цінностей. Саме тому з'ясування специфіки держави як учасника взаємодії з громадськістю є важливим науковим завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості взаємодії держави та громадськості в умовах побудови сучасного громадянського суспільства в Україні, а також роль кожного з наведених суб'єктів у процесі формування державної політики є актуальною проблемою, яка висвітлюється у працях багатьох учених-адмі-

ністративістів, серед яких: О.В. Антонова, В.Д. Бакуменко, Я.Й. Боренько, О.П. Дем'янчук, Т.В. Діхтяр, Ю.Г. Кальниш, А.В. Коваленко, К.В. Козлов, О.М. Крутій, В.О. Купрій, А.М. Лагутін, К.А. Постол, С.М. Серьогін, І.С. Семененко, А.В. Стойко, С.І. Субота, С.В. Сьомін, О.В. Тинкован, В.В. Юрчишин та ін. Вчені зробили значний внесок у визначення сутності наведеної взаємодії як категорії, її принципів, а також особливостей правового статусу її учасників.

Не вирішені раніше проблеми. Проте сьогодні у правовій доктрині бракує єдиного спеціального дослідження щодо концептуального бачення призначення держави як учасника взаємодії з громадськістю в умовах побудови сучасного громадянського суспільства.

Метою статті є розкриття особливостей держави як учасника взаємодії з громадськістю в умовах побудови сучасного громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Держава є унікальним політико-територіальним утворенням, яке організовується на конкретній території, об'єднуючи відповідне населення, за допомогою власного апарату та системи

права забезпечує реалізацію найважливіших завдань суспільного розвитку. Держава шляхом об'єднання волі відповідного населення (її громадян (підданих)) отримує певні права на здійснення політичної влади в межах відповідної території, створення єдиної системи державного апарату, системи права, яке робить державні веління обов'язковими та виконання яких забезпечуються примусово. Водночас таким правам кореспондує обов'язок держави в забезпеченні охорони найважливіших суспільних цінностей тієї спільноти, на базі якої вона заснована, а також безперешкодної та ефективної реалізації прав та свобод людини і громадянина, належного рівня життя, розвитку суспільства, його організованості, спрямування, взаємодії з іншими державами тощо. Держава не може ототожнюватися із суспільством, адже це інституційна надбудова, покликана вирішувати загальносуспільні проблеми, забезпечувати задоволення загальносуспільних потреб та відстоювання інтересів. Вона організовує суспільство, узгоджує інтереси кожного індивіда із загальносуспільними. Водночас держава залежить від суспільства: забезпечує еволюцію власних функцій, принципів та форм реалізації влади, здійснення адміністрування, побудови та діяльності апарату та організаційної структури, зважаючи на вимоги та потреби останнього. У наведеному контексті сутність та призначення держави знає зміни, корелюючи з особливостями розвитку суспільства, провідними тенденціями побудови взаємовідносин між індивідами в суспільстві, між суспільством у цілому та владою, суспільними очікуваннями та запитом на відповідні управлінські послуги, характером їх надання. Слід додати, що одним із першочергових завдань держави як утворення є налагодження взаємовідносин із суспільством, заснування такого механізму, який забезпечуватиме стійкий взаємозв'язок з останнім, виявлення його потреб та інтересів, а також безперервне надання зворотного зв'язку на виявлені запити та вимоги. З огляду на це, можна зауважити, що зміна та особливості сутності і призначення держави на конкретному історичному етапі розвитку суспільства можуть бути проілюстровані за допомогою дослідження безпосереднього процесу реалізації державної влади – публічного адміністрування, його принципів та основних засад.

Реформування публічного управління в Україні вже багато років широко обговорюється серед науковців, політичних діячів та державних службовців різного рангу. Україна як молода держава потребує запровадження дієвої та ефективної системи публічного управління задля забезпечення сталого розвитку всіх сфер життя. Сьогодні адміністративна система управління втратила свою актуальність, розвиток ринкових відносин диктує нові умови, зміна орієнтирів вимагає переосмислення цінностей і підходів до публічного управління, а також зміщення акценту з регулювальної до обслуговувальної ролі держави [1, с. 51].

Осмилюючи саму сутність та сучасні суспільні виклики для державного управління, Ю.В. Ковбасюк, Ю.П. Сурмін та К.О. Ващенко зауважують, що науково-технічна революція призвела до краху ідентичностей (національної, соціальної), сформувала нове глобальне бачення світу. Постмодерне (інформаційне) суспільство є досить нестабільною і в чомусь ілюзорною конструкцією. При цьому різко збільшується потенціал впливу традиційних та якісно оновлених засобів масової інформації, які формують власний «суб'єктивний світ» [2, с. 197].

Схожі міркування наводять І.Г. Шавкун та Я.С. Дибчинська, які зазначають, що залежно від ускладнення змісту і структури діяльності суспільства, соціальних організацій та інститутів збільшується обсяг інформації (наукової, художньої, політичної, побутової тощо). Це неминуче призводить до зростання важливості соціальної комунікації в процесах управління. Пріоритетні позиції

у світі починають займати ті країни, які спираються на новітні наукові і технічні ідеї, реалізуючи їх у різноманітних потоках інформації та відповідних технічних засобах, що випереджають інших в ефективному використанні комунікаційних систем і мереж, їх практичному застосуванні в процесах управління. Соціальні процеси в сучасному суспільстві багато в чому розвивалися під впливом феноменальних змін у його комунікативній сфері, що значно сприяло зростанню впливу засобів масової інформації на суспільну свідомість та формування іміджу суб'єктів соціальної управлінської дії [3, с. 511].

Зміни, які відбулися та продовжують відбуватися в суспільному житті, позначаються на баченні громадськістю сучасної ролі держави та її призначення. Проте чітко зрозуміло, що новітнє суспільство – це суспільство вільних та самодостатніх особистостей, які спрямовують свою життєдіяльність на всебічний розвиток та забезпечення гідного рівня життя та потребують у наведеному процесі такої інституції, яка стане партнером у досягненні наведеної цілі. Таке суспільство не сприймає тоталітарних чи авторитарних методів управління, жорсткої централізації, імперативних вимог у всіх сферах, а формує запит саме на співпрацю та взаємодію з владними інституціями, найпершою вимогою для яких є усвідомлення потреб людини та повага до її гідності. Важливою рисою такого суспільства є особливе ставлення до інформації. Інформація становить одну з найважливіших суспільних цінностей, тому важливим завданням держави є забезпечення її достовірності, неспотвореності, повноти, відкритості.

Усі наведені зміни в структурі суспільства та його принципах функціонування зумовлюють для держави потребу у віднайденні та реалізації новітнього та найбільш ефективного механізму публічного управління, який ґрунтуватиметься на всебічній взаємодії з громадськістю. Проведено певні теоретичні напрацювання щодо основних рис сучасного прогресивного публічного управління. Так, Г.П. Кухарева наголошує, що сучасне публічне управління інтегрує в собі ринкові механізми, тому вчена пропонує застосовувати термін «публічний менеджмент». Г.П. Кухарева наголошує, що новий публічний менеджмент широко використовує систему державного замовлення, аутсорсингу, приватно-публічного партнерства. Маркетинг та моніторинг є важливими напрямками діяльності [4]. У новому публічному менеджменті змінюється роль населення, яке перестає бути об'єктом впливу [5]. Адміністрування перестає бути ключовим аспектом діяльності держави, а замість нього значущості набуває керівництво процесами організації взаємодії між державою та суспільством із задоволення публічних інтересів. Запроваджуються нові підходи до оцінювання публічної політики [1, с. 52].

Ю.В. Ковбасюк, Ю.П. Сурмін та К.О. Ващенко досить глибоко розкривають сутність та основні риси новітніх підходів до управління в сучасній державі. Вони зазначають, що постмодерне суспільство – це плюралістичне інформаційне суспільство, в якому створено умови для нового типу віртуальних співтовариств, які можуть існувати самостійно і без посередників (як-от держава або засоби масової інформації), спілкуючись одне з одним. Тому виникає потреба в «пластичних» (визначення Е. Тоффлера) структурах управління замість жорсткого протистояння. Ціннісними орієнтирами практики державного управління, на думку вчених, має стати: сприяння становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі в суспільному житті, ухваленні відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування [2, с. 199].

І.Г. Шавкун та Я.С. Дибчинська наголошують на визначальності саме комунікативного складника сучасного публічного управління. Вчені зауважують, що

комунікація між органами державної влади та соціумом, запровадження комунікаційних стандартів у процесі обміну інформацією в суспільстві, що ґрунтується на принципово нових засадах рівного і взаємовідповідального діалогу у форматі суб'єктно-суб'єктних горизонтальних відносин, – невід'ємна умова демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства. Також вони наводять тези з Програми розвитку ООН про «добре врядування» («good governance»), що об'єднує механізми, процеси й інститути, через які громадяни і групи виражають свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують обов'язки і балансують свої відмінностями [6]. До ключових характеристик «доброго врядування» належать: 1) участь (усі громадяни мають голос в ухваленні рішень (безпосередньо або шляхом легітимних інститутів, які представляють їх інтереси); така широка участь спирається на свободу асоціацій і слова, а також на здатність до конструктивного діалогу); 2) верховенство права (чесність та неупередженість правових структур); 3) прозорість (свобода інформації, її повнота та доступність для всіх зацікавлених); 4) чутливість (всі інститути реагують на потреби громадян); 5) орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення консенсусу з питання про те, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домагатися); 6) справедливість (усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут); 7) результативність і дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян); 8) підзвітність (уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав); 9) стратегічне бачення (лідери та громадськість виходять із довготривалих перспектив управління і розвитку особистості і чітко уявляють заходи, необхідні для їх реалізації) [7], [3, с. 511].

Державне управління в постмодерному (інформаційному) суспільстві має такі особливості: 1) віртуальне суспільство через досягнення повної рівності учасників і учасниць у процесі електронної комунікації здатне подолати ієрархію реальної влади, що сприяє переходу моделі від суб'єкт-об'єктних до суб'єкт-суб'єктних відносин (діалогічної моделі) у державному управлінні; 2) вироблення державно-управлінських рішень передбачає згоду всіх причетних громадян, керуючись «духом synergy», взаємною допомогою, усією доречною інформацією, перетворюючи хаос і нестабільність в інструменти стратегічного планування соціального розвитку; 3) посилення залежності чиновників від волевиявлення множинних груп інтересів рядових членів суспільства ускладнює агрегування інтересів, що може призвести до популізму, втрати чиновниками як самостійності під час ухвалення рішень, так і відповідальності за вже ухвалені рішення; 4) існування цифрової нерівності (зокрема й міжрегіональної) автоматично підвищує ризик надмірного представництва певної нечисленної групи населення в проведенні електронних консультацій; 6) інформаційні технології, з одного боку, відкривають нові можливості для вдосконалення демократії, а з іншого – створюють небезпеку інформаційного контролю за суспільством; 7) децентралізація функцій і повноважень державних органів у разі е-врядування, посилення контролю згори (за вертикаллю) і знизу (від громадян/суспільства) сприятимуть лібералі-

зації державно-управлінської функції контролю, заміні адміністративного контролю соціальним; 5) полегшується та прискорюється вирішення місцевих соціально-економічних та гуманітарних проблем [2, с. 199].

Отже, аналізуючи наведені положення щодо специфіки призначення держави як суспільно-політичного інституту, її ролі та функцій у сучасному суспільстві, а також щодо особливостей новітнього публічного управління, підсумовуємо, що в сучасному світі держава перестає бути єдиним та визначальним суб'єктом формування та реалізації публічного управління. У межах суб'єкт-суб'єктних відносин (як визначили Ю.В. Ковбасюк, Ю.П. Сурмін та К.О. Ващенко) із громадянським суспільством у процесі здійснення своїх владних повноважень, які все більше утверджуються та розвиваються, держава розглядається як учасник публічного діалогу, сторона взаємодії з громадськістю, а не регульовальна та контролювальна інституція.

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можемо стверджувати, що держава як учасник взаємодії з громадськістю в умовах побудови сучасного громадянського суспільства може розглядатися у таких аспектах її функціонування: 1) як інституція, яка забезпечує наявність умов та майданчиків для взаємодії з громадськістю. Тобто вона постає перед громадськістю як владна структура, пріоритетом для якої є налагодження взаємодії із суспільством, першочерговою ціллю – розроблення та впровадження системи організаційних, правових, матеріально-технічних, економічних, інформаційних заходів та засобів для такої взаємодії; 2) як безпосередній надавач адміністративних послуг (взаємодія з громадськістю, а також отримання зворотного зв'язку, оцінювання діяльності державного апарату тощо відбувається і під час безпосереднього надання адміністративних послуг, тому важливим є якісне розроблення адміністративно-правового механізму надання адміністративних послуг на засадах прозорості, демократизму, відкритості, всебічної співпраці з громадськістю, створення ефективної системи оцінювання діяльності державних органів у наведеній сфері); 3) як об'єднувальна та організувальна інституція, яка реалізує функції узгодження розрізаних суспільних інтересів, що досягається шляхом реалізації таких форм взаємодії, як проведення громадських обговорень, консультацій із громадськістю, та інших форм взаємодії, що дозволяє виявити суспільну думку з питань, щодо яких ухвалюються управлінські рішення, узгодити відповідні позиції, ухваливши найбільш зважене та обґрунтоване рішення; 4) суб'єкт, який забезпечує правонаступність та збереження загальноновизнаних принципів та норм, дотримання та гарантування прав і свобод людини. Будь-яка діяльність із публічного адміністрування повинна ґрунтуватися на дотриманні прав і свобод людини, повазі до її гідності, а також дотриманні інших визначених принципів та засад (на законності, повазі до приватної власності, до таємниці сімейного життя, непорушності демократичних засад та конституційного ладу України тощо). Тому в наведеному аспекті держава є тією інституцією, яка у процесі взаємодії з громадськістю повинна не лише визначити суспільну позицію з відповідного питання, надавши зворотний зв'язок, а й забезпечити врахування громадської думки під час управління державними справами, яке не порушуватиме наведеної системи правових норм, принципів, правових цінностей, забезпечуватиме правонаступність держави, правопорядок і законність.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кухарева Г.П. Упровадження нового публічного менеджменту у світову та вітчизняну практику публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 48–54.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.
3. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства : вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / за заг. ред. Сергія Чернова, Валентини Воронкової, Віктора Банаха, Олександра Сосніна, Пранаса Жукаускаса, Йоліти Ввайхардт, Регіни Андрукайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

4. Клименко А.В. Механизмы нового государственного управления и модернизированной демократии в концепции административной реформы. *Чиновник*. 2005. № 5 (39).

5. NPM – новая модель управления обществом, основные идеи и положения. Стенограмма лекции, прочитанной в школе-семинаре «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке» 8 октября 2002 года. URL: <http://www.dvncms.khv.ru/node/283>

6. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. United Nations Department of Economic and Social Affairs. New York: United Nations, 2014. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/EGov_Complete_Survey-2014.pdf

7. UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development. Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>