

УДК 351.9

В. О. ДЕМЕНТОВ

**ДЕМОКРАТИЧНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ  
В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В КОНТЕКСТІ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИН**

*Висвітлено основні аспекти демократичного змісту сучасної державної служби як основи партнерських відносин між владою і суспільством; проаналізовано основні засоби демократизації державного управління, визначено їхню роль у формуванні партнерських відносин між владою і суспільством та можливі шляхи конструктивних державноуправлінських перетворень.*

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, демократизація, суспільні інтереси, демократичні перетворення, державна політика, соціальна політика, соціальні проблеми, громадянське суспільство, соціальна ефективність.

*The article reviews the fundamental aspects of democratic maintenance modern public service as basis of partners interrelations between power and society; the basic method public-management democratization; their role in formation of partners relations between power and society and possible ways of construction public-management transformations.*

**Key words:** public administration, public service, democratization, public interest, democratic transformations, public policy, social politics, social problems, civil society, social effectiveness.

Демократичні перетворення, які відбуваються в Україні на початку третього тисячоліття, супроводжуються трансформацією інститутів влади та суспільного устрою. Нова система державного управління в Україні має забезпечити, перш за все, виконання завдань переходу політичної системи від тоталітарної до демократичної, суспільства – від ідеологічно упередженого до плюралістичного громадянського, економіки – від планової до сучасної ринкової, відносин між владою й суспільством – від примусово-силових до партнерських. Для цього необхідне нове державноуправлінське мислення, яке не може сформуватися стихійно. Очевидно, що особливістю сучасного трансформаційного періоду в державному управлінні є й перехідний стан державної служби.

Як свідчить аналіз літератури, проблеми становлення української державності, формування системи державного управління, професійної державної служби розглядаються у працях сучасних українських науковців – В. Авер'янова, В. Бакуменка, Б. Гаєвського, В. Горбатенка, С. Дубенко, Б. Кравченка, В. Кременя, В. Князева, Г. Лелікова, В. Лугового, В. Майбороди, П. Надолішнього, І. Надольного, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, О. Петришина, В. Ребкала, В. Рижих, І. Розпутенка, В. Скуратівського, В. Троня, В. Цветкова, С. Чукут, Ю. Шарова, Г. Щокіна, О. Якубовського, В. Яцуби та ін. [3 – 5; 7].

Аналіз сучасної наукової літератури з проблем державного управління

свідчить про те, що державне управління та державна служба аналізуються переважно як організаційно-правові інститути, що обмежує коло дослідження проблемами, пов'язаними з аналізом їхнього організаційного становлення, законодавчого оформлення і правового регулювання, інформаційного, матеріально-технічного та фінансово-економічного забезпечення [3; 5; 7]. При цьому поза увагою залишається ціла низка морально-етичних, ментально-психологічних, духовних аспектів діяльності інститутів державної влади, зокрема державної служби.

На сьогодні в зазначеному аспекті розгляд проблеми державної служби крізь призму її значення у формуванні владно-суспільних відносин не має комплексного характеру. Відомі праці В. Бебика, О. Захарова, В. Ігнатова, О. Оболонського, Г. Почепцова, О. Понеділкова, В. Халіпова, М. Шульги та деяких інших науковців, які ретельно розглядають процеси відносин між владою й суспільством [1].

Саме цим зумовлена постановка мети даної статті, що полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні методологічних засад демократичних перетворень у державній службі.

Державна служба є політичним, організаційно-управлінським та соціальним інститутом держави, що забезпечує комплекс відносин між окремими громадянами, громадянами і їхніми спільнотами та між державами, використовуючи про цьому владні ресурси [3]. Проблеми держави і влади, принципи, форми, механізми і засоби діяльності державного апарату та державної служби залишаються і до цього часу актуальними. У цій ситуації методологія дослідження державної служби повинна виходити з багатогранності її парадигм і враховувати її значення у формуванні відносин між державою і суспільством.

Однією з них є так звана веберівська парадигма, яку було поширено серед науковців ХХ ст. За теорією М. Вебера, бюрократія, державна служба – інструмент, за допомогою якого в даних соціальних умовах проводиться власна воля держави, навіть усупереч опору громадян [2].

Однак таке тлумачення державної служби М. Вебером має не тільки послідовників, але й опонентів. Серед останніх слід виділити Т. Парсонса, який вважав, що державна служба, як властивість системи, пов'язана з досягненням загальних цілей цієї системи. Його концептуальна схема ґрунтується на запропонованій ним теорії “соціальних систем”, в якій суспільство розглядається як така система, що саморегулюється. Вихідними принципами соціальної системи є “рівновага” й “інтеграція”, що досягаються за допомогою регуляторної діяльності соціальних інститутів, одним із яких є державна служба. Тому Т. Парсонс розглядає державну службу саме як інтегративний фактор, регулятор соціальних відносин [7].

Ще за однією концепцією державна служба в ХХ ст. почала розглядатися як найважливіший елемент комунікації сучасного суспільства, а аналіз поняття державної служби став базуватися на теорії комунікації – “комунікативних дій”. Х. Арндт, М. Фуко, Е. Гіденс та інші роблять акцент саме на комунікативному аспекті державної служби. Відповідно до теорії комунікативної дії, взаємовідносини між людьми виходять за межі усталених уявлень про владні відносини [9].

Сучасна теорія державної служби зазнала певної трансформації та значною мірою відрізняється від механістичної моделі веберівської раціональної бюрократії,

що відповідає загальній тенденції демократизації державного управління, орієнтації владних установ на вирішення проблем громадян, надання послуг населенню, забезпечення його потреб.

Незважаючи на тривалу історію становлення й розвитку інституту державної служби як форми і засобу реалізації державної влади, питання стосовно ефективності та результативності процесу спілкування і взаємодії держави і громадян, панування у відносинах між ними або порозуміння і співпраці, або антагонізму має ключове значення у процесі побудови демократичної правової держави і громадянського суспільства [9].

Дослідження суспільно-державних відносин має свою специфіку, оскільки здійснюється на межі суспільно-політичних, психологічних та гуманітарно-культурологічних наукових напрямів [10]. Життєздатність одержавленого суспільства значною мірою залежить від великої кількості факторів впливу, не останнє місце серед яких посідає якість здійснення державної влади, що визначається не тільки організаційно-правовими формами державного устрою, а й відносинами між суспільством і державою як організацією влади, їхніми формалізмом чи усвідомленістю.

Специфіку сутнісної суперечності інституту державної служби пов'язано з тим, що державну владу як підпорядкувальну силу представлено не на рівні безособових відносин, а на рівні свідомо дійових соціальних суб'єктів, взаємини між якими опосередковані об'єктивною необхідністю спільної діяльності. Тому державна служба являє собою, з одного боку, "владу для", що забезпечує сам процес спільної діяльності, а з іншого – "владу над", що обмежує інтереси суб'єктів з тією ж метою реалізації самої можливості спільної діяльності. Така суперечність властива всім видам і формам державної служби в будь-якій соціальній системі, виявляється в комплексності виконуваних державною службою функцій, у використанні різних засобів і методів здійснення влади [3].

Державна служба, як регуляторний елемент соціальної системи, що є невід'ємним атрибутом держави, детермінується різними факторами, насамперед, політичним, соціальним і економічним ладом. При цьому від рівня організації соціальної системи залежить своєрідність комплексу інститутів, що втілюють державну службу. Так, соціокультурне середовище формує особливості норм, процедур, традицій державної служби. Історико-ситуативні моменти накладають відбиток на вибір методів, засобів і стилю, тобто на режим функціонування державної служби. Координація відносин між державою і суспільством та між різними суспільними структурами теж є найважливішим чинником функцій державної служби. Провідні з них – підтримка громадського порядку і стабільності, виявлення й розв'язання конфліктів, досягнення суспільної згоди, примус в ім'я соціально значущих цілей і збереження стабільності, керування справами суспільства і його зв'язками із зовнішнім середовищем, надання специфічних управлінських послуг тощо [3].

Від характеру функціонування державної служби багато в чому залежать тип політичного режиму суспільства, його відкритість чи закритість, характер політичних відносин та інші політичні, економічні, соціальні, культурні, релігійні тощо характеристики даної держави, у тому числі стабільність, авторитет, розподіл влади, її демократизм або авторитарність та ін.

Важливим чинником ефективної та прозорої діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування є рівень їхньої взаємодії з громадськістю [9]. Широка участь громадськості у процесі прийняття рішень органами влади є показником демократії в будь-якій країні. Більшість вітчизняних та зарубіжних науковців зазначають, що ефективна взаємодія органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю можлива лише за демократичної системи державного правління. А демократія визначається як можливість для всіх громадян брати участь в управлінні державою безпосередньо або через своїх представників – виборних осіб.

Отже, сучасний розвиток демократії в Україні, зокрема в контексті активізації демократичних перетворень у державній службі, вимагає оптимізації методів та форм взаємодії між владою та розбудовуваним громадянським суспільством.

Розвиток державної служби в умовах демократизації державного управління вимагає активної участі громадян в управлінні державою. Тобто йдеться про трансформацію взаємовідносин між державою і громадянським суспільством з метою посилення останнього, що можна зробити шляхом розширення сфери діяльності різних недержавних громадських організацій, саме у громадських організаціях громадянам забезпечуються можливості для ефективного самоврядування з метою підтримки свого добробуту, що сприяє їхній активній громадянській позиції та, розширюючи демократію, сприяє зміцненню громадянського суспільства [8].

Отже, партнерство органів влади і громадських організацій є необхідним як невід’ємний елемент демократизації державного управління, і доцільним, як таке, що дозволяє більш ефективно розв’язувати соціальні проблеми, особливо на місцевому рівні (саме здатність розв’язувати соціальні проблеми є критерієм ефективності партнерства) [9].

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що участь громадських організацій у вирішенні соціальних проблем українського суспільства, насамперед, залежить від стану партнерських відносин з владою та від рівня соціальної відповідальності кожного інституту громадянського суспільства за прийняття соціально важливих рішень [1]. Соціальна відповідальність – це усвідомлення суб’єктами соціальної держави єдності соціального простору, найвищий прояв гуманізму, свідоме виконання своїх обов’язків перед співгромадянами, суспільством, державою.

Основною проблемою та, відповідно, важливим ключовим завданням розвитку в Україні громадянського суспільства є розв’язання найважливіших соціальних конфліктів та суперечностей у суспільстві, де все більш значущу роль відіграють громадські організації, які стимулюють соціальну активність та інтеграцію.

Тому саме в умовах демократизації державного управління, коли відбувається якісно новий розвиток усіх структурних елементів державної служби відповідно до потреб сьогодення, до тих об’єктивних зрушень, які відбуваються в Україні та світі, налагодження плідної співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування з громадськими організаціями є одним з першочергових завдань державної політики України.

Безумовно, громадські організації в Україні також володіють досить потужним

потенціалом, уже мають неабиякий досвід роботи, потужну інформаційну підтримку та, відповідно, повинні бути каталізатором демократичних перетворень, які відбуваються в системі державного управління [8].

Виходячи з вищезазначеного, спираючись на дослідження багатьох зарубіжних і вітчизняних авторів, можна зазначити, що сьогодні Україні, яка активно розбудовує демократію та, відповідно, інституції громадянського суспільства, вкрай необхідним є створення громадських організацій нового типу, статутними завданнями яких буде: стимулювання громади (а відповідно, й влади) до певних соціально важливих зрушень, до прийняття концептуально нових рішень на місцевому та регіональному рівнях через підвищення громадської активності; потужний вплив на прийняття соціально відповідальних рішень, контроль і моніторинг наслідків таких рішень; прогнозування близьких, середніх та далеких перспектив соціально-економічного розвитку і, головне, такі організації повинні стати каталізаторами всіх соціальних перетворень, всіх громадських зрушень у суспільстві.

Отже, демократизація державного управління в контексті розвитку сучасної соціальної держави вимагають активної участі громадян у суспільному житті, що потребує, у свою чергу, трансформації взаємостосунків між державою і громадянським суспільством з метою посилення останнього та, відповідно, певних демократичних перетворень у державній службі як політичному, організаційно-управлінському та соціальному інституті держави.

#### Література:

1. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі : [навч.-метод. посіб.] / В. Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко ; за заг. ред. В. Бебика. – К. : Ін-т громадян. суспільства, 2006. – 248 с.
2. Вебер М. Избранное. Образ общества : [пер. с нем.]. / М. Вебер. – М. : Юрист, 1994. – 704 с.
3. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. – К. : Ін-Юре, 1999. – 272 с.
4. Державне управління : словник-довідник / [уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творч. кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.]; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
5. Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал [та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Новак В. Проблеми формування державно-громадської взаємодії / В. Новак // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (31 трав. 2005 р. Київ). – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 115–122.
7. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
8. Паламарчук В. М. Трансформації демократії та пошук стратегії суспільно-політичного розвитку України : монографія / В. М. Паламарчук, О. В. Литвиненко, С. О. Янішевський. – К. : НІСД, 2003. – Вип. 7. – 120 с. – (Сер. “Стратегія політики і політичний аналіз”).
9. Радченко О. В. Діалог влади з громадянами як ефективний механізм

демократичної соціальної комунікації / О. В. Радченко // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління. Серія “Державне управління”: зб. наук. пр. ДонДУУ. – Донецьк. : Дон ДУУ; Східний ВД, 2009. – Т. X, вип. 115 : Соціальні аспекти державного управління. – С. 225–230.

10. Радченко О. В. Ціннісний вимір соціальної відповідальності в демократичній державі : монографія / О. В. Радченко, І. Г. Савченко. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2008. – 200 с.

*Надійшла до редколегії 15.03.2011 р.*