



## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Л. М. Усаченко**

доктор наук з державного управління,  
головний консультант Інституту законодавства України  
Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 32.351:321

### ПРО ВЗАЄМВІДНОСИНИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З НЕУРЯДОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

*Стаття присвячена висвітленню проблем неурядових організацій (НУО), громадянського суспільства (ГС) та органів державної влади (ОДВ). Автор обґрунтовує думку про необхідність сучасного підходу до організації взаємодії цих двох соціальних партнерів із застосуванням основного понятійного апарату.*

*Статья посвящена освещению проблем неправительственных организаций (НПО), гражданского общества (ГО) и органов государственной власти (ОГВ). Автор обосновывает мысль о необходимости современного подхода к организации взаимодействия этих двух социальных партнеров с применением основного понятийного аппарата.*

*The article is devoted lighting the problems of ungovernmental agencies (UGA), civil society (CS) and public authorities (PA). Author grounds idea about the necessity of modern approach to organization of co-operation these two social partners with application of basic concept vehicle.*

Сучасний стан взаємовідносин ОДВ з НУО робить необхідним аналіз теоретичних положень та проблем, які й окреслюють соціальне поле цієї взаємодії. Саме тому *метою статті* є дослідження точок дотичності ОДВ і НУО.

Автор вважає, що нині вкрай потрібні радикальні зрушення в системі цінностей, які можуть відбутися лише за умови одночасних змін в соціальній структурі суспільства і способі розподілу ресурсів, у характері стосунків між державою і громадянами (суспільством), в особі створених ними громадських об'єднань.

Проведений аналіз засвідчив, що успішнішому розвитку ГС в сучасній Україні заважають: надмірна бюрократизація влади; домінування кланових інтересів на верхівці політичної піраміди; патерналістські стереотипи щодо ролі держави та надмірна терпеливість народу й сподівання на “керманічів”; відсутність у значної частини українців психологічної потреби у “негативній” свободі, “свободі від ...”, свободі заради свободи. У суспільстві панує втома та апатія, причинами яких є як об'єктивні, так і суб'єктивні причини. До об'єктивних належить матеріальна незабезпеченість та відсутність “підпори” у вигляді власності; до суб'єктивних — пригніченість почуттям своєї “малості” та відчуженості від держави й політики.

Як свідчить зарубіжний досвід, такий стан речей можливо змінити шляхом формування власників та середнього класу, диференціації та структуризації суспільства. Необхідною умовою цього є швидке і ефективне розгортання економічних реформ та



здійснення їх на справедливій основі. При цьому важливим є стимулювання активності і самодіяльності громадян у відстоюванні своїх інтересів у взаєминах один з одним, державою і суспільством взагалі.

В сучасних українських умовах, коли реформи йдуть повільно, а середній клас лише формується, ініціативу, на думку автора, повинна, проявляти держава шляхом:

— **стимулювання створення і підтримки ГО**, що слідкують за дотриманням права урядовцями і не допускають їх втручання у громадське життя та через їх діяльність по залученню пересічних громадян до повсякденного творення “малих справ”, вирішення проблем своєї громади. Згідно з концепцією А. Токвіля, мережа громадських асоціацій, цих “постійно відкритих шкіл громадянського духу”, відрізняється від політичних форм залученості населення внаслідок їх зацікавленості “малими”, на протигагу “загальним”, справами й інтересами. Проте вони дуже важливі, оскільки формують “місцеві та особисті свободи, такі необхідні для підтримання демократичної рівності і запобігання тиранії більшості стосовно меншості” [1]. До того ж, вони підтримують дух довіри, взаємної поваги і кооперації шляхом:

— **просвіти**. Її змістом має стати культивування цінностей ринкової економіки та відкритого демократичного суспільства, а знаряддями є засоби масової інформації, науково-публіцистичні публікації, зацікавлене спілкування еліти (інтелігенції) з народом. Адже саме духовно-інтелектуальна та політична еліта, — в умовах “навздогінної моделі” розвитку суспільства відіграє визначальну роль;

— **сімейного виховання, громадянського спрямування шкільної та вузівської освіти**. До завдань просвіти слід віднести й подолання комплексу меншовартості та широко розповсюджених стереотипів щодо незгідливості, індивідуалізму або вождистських орієнтацій українців. Не відкидаючи негативного досвіду, пов’язаного з чварами й розбратом в середовищі українських громадських діячів і політиків, потрібно, на думку автора, більше акцентувати увагу на прикладах позитивного вирішення проблем національного єднання та співпраці в умовах, коли це ставало можливим.

Досвід зарубіжних країн щодо формування й розвитку соціальної держави, свідчить про наявність її специфічних ознак, а саме: подолання відчуження особистості від влади; перетворення держави у соціально відповідальний інструмент ГС, який здійснює активну соціальну політику в інтересах усіх категорій та верств населення на основі принципів відкритості, прозорості й демократизму влади, соціальної справедливості; згоди та взаємовигідного соціального партнерства.

Реальне формування цих ознак можливе за умови постійності взаємовідносин у форматі “ОДВ — НУО”. При цьому, на думку автора, важливо, щоб, говорячи про взаємодію НУО ТА ОДВ, зацікавлені особи мали чітке уявлення та визначення поняття “держави”. Це важливо насамперед тому, що поняття “держави” є двозначним поняттям, оскільки ним називається і апарат державних управлінців, і країна як організаційне утворення, тобто “держави — апарат” (піраміда чиновництва) і “держави — країна” (організоване життя громадян).

Автор вважає, що небезпека полягає саме у підміні значення “держави — країна” значенням “держави — апарат”. За такої підміни, управлінський апарат розуміється як єдиний інститут, наділений правом діяти від імені всього народу. Тому у такій системі служіння своїй країні підміняється виконанням наказів начальства. Автоматично це означає, що народ, “маса” є лише матеріалом, з якого держава вибудовує історичні конструкції.

Очевидно, що такий підхід унеможлиблює існування ГС, тому що для його інститутів, що розбудовують життя суспільства “знизу”, підкорюючись насущним імпульсам та потребам, не залишається місця, оскільки ці імпульси й потреби можуть розходитись із планами держави, а за можливості організаційного формування вони обов’язково набувають здатність обмежувати надзвичайно широкі можливості держави.

На думку С. О. Абакумова, саме тому, що у влади, оформленої в державний виконавчий апарат, немає відповідального й дієздатного партнера, прямо зацікавленого у модернізації країни, вона змушена все робити сама, концентруючи в себе повноваження і разом з ними всю повноту відповідальності [2]. Така ситуація підвищує ризики не лише для буксуєчої модернізації, а й для стійкості самої влади. Об’єктивно, вона зовсім не зацікавлена в безмежному нарощуванні авторитарно використовуваних повноважень, навіть якщо окремі фракції всередині владної еліти сприяють цьому. Щоб залишатися ефективною, вищій державній владі не обов’язково втручатися рішуче повсюди, що, до речі, дуже важко.

Проте поки що результати, заради яких ведеться ця діяльність помітні менше, ніж хотілося б. “На виході” влада бажає отримати працездатні інститути ГС, які б поділяючи принципові установки модернізації, діяли б самостійно. Для цього потрібні



обопільні кроки: владі потрібно переконати партнера в тому, що вибраний курс вигідний йому самому, а ГС має зняти з владного суб'єкта частину надлишкового навантаження, перебравши на себе розвиток і обслуговування цілих сегментів суспільного життя [2, с. 32–33].

У сучасну епоху ситуація змінилася кардинально в Україні. Це пояснюється появою нових глобальних викликів і, відповідно завдань для їх подолання, які передбачають обов'язкову участь ГС та його НУО. Не викликає жодного сумніву той факт, що громадянське суспільство й держава пов'язані низкою структурних зв'язків, оскільки держава, здійснюючи управлінсько-посередницькі функції у суспільному житті, неминуче стикається з громадянськими цінностями та інститутами, які через систему горизонтальних зв'язків охоплюють всі суспільні відносини [2, с. 174–175].

Саме тому очевидно, що формування ГС передбачає реалізацію таких завдань у процесі взаємодії ОДВ та НУО:

- визначення базових цінностей, що мають бути покладені в основу організації українського суспільства;
- визначення шляхів їх досягнення у межах різних сфер ГС;
- пошук компромісу між громадськими рухами, НУО як представниками інтересів ГС та ОДВ;
- напрацювання методів, за допомогою яких процес демократизації ГС стане ефективним та результативним.

НУО мають стати постійним партнером ОДВ у розробці та здійсненні політики, орієнтованої на конкретну людину. “Третій сектор”, виражаючи в організованих формах інтереси різних соціальних, професійних, національно-культурних та інших груп населення, має перетворитися на важливого соціального партнера ОДВ в реалізації їх програм, реформ.

Взаємовідносини між ОДВ та НУО слід розглядати як систему взаємозалежності, оскільки стабільний та ефективний розвиток країни можливий за умови конкретної взаємодії ОДВ з НУО в процесі постійного переговорного процесу. Таке соціальне співробітництво має базуватись на пріоритеті прав та свобод людини, адже лише цей пріоритет спроможний гарантувати напрацювання загальнонаціонального порядку дня, пункти якого однаково актуальні як для ОДВ, так і для ГС [2, с. 195].

Необхідно зазначити, що в концепціях посткомуністичного переходу науковці чітко виділяють стан розвиненості громадянського суспільства за допомогою таких стадій: “відновлення”, “мобілізація”, “демобілізація”. Застосування цих стадій до характеристики вітчизняного ГС дозволяє автору стверджувати, що стадія “мобілізації” НДО відповідає періоду громадянської активності та політизованості населення в кінці 1980 — на початку 1990-х рр. ХХ ст. Однак, ці процеси не трансформувались у ефективні ГО, оскільки не відбулось акумуляції ініціативи “знизу”, без якої демократичний напрям розвитку країни видається проблематичним. Прикладом цього можуть, на думку автора, служити вітчизняні політичні партії. Парадоксальність їх утворення полягає у тому, що багатопартійність, яка проявилась у 90-х рр. ХХ ст., так і не стала передумовою формування ефективних партій, оскільки, за словами П. Штомпки, громадянське суспільство було створене понад мірою [3, с. 192].

Стадію “демобілізації” ГО можна прослідкувати, по-перше, у тенденції активного відходу населення від суспільного й політичного життя; по-друге, в “соціальному” розчаруванні громадян.

На думку автора, суспільство не можуть не хвилювати перспективи розвитку нашої держави, шляхи й механізми результативного вирішення економічних, соціальних, міжнародних проблем, що очікують свого вирішення ще з кінця минулого століття.

Не викликає сумніву, що ОДВ як центрального, так і місцевого рівня мають проводити постійний діалог з ОГС, об'єднуючи зусилля з метою забезпечення національної безпеки. Очевидно, що без підтримки громадян та їх об'єднань та організацій жодна стратегічно важлива реформа будь-якої сфери суспільного життя не має шансів на успішну та повну реалізацію. Про це постійно нагадує Президент України у своїх виступах. Однак, конкретні настанови, завдання, вказівки першої особи держави після чергової зміни уряду чи виборчої кампанії поступово розчиняються в надрах адміністративної системи. Відбувається безкінечне узгодження і перерозподіл функцій між різними міністерствами, відомствами та іншими державними структурами. Терміни проведення реформ і виконання стратегічно важливих рішень затягуються чи й зовсім переносяться. Розмиваються контури попередньо визначених завдань та перспективних цілей найважливіших державних програм, концепцій, реформ, доктрин [2, с. 18].

Крім того, відсутність персональної відповідальності високо посадовців держави будь-якого рівня та всіх гілок влади за конкретні результати, економічні втрати,



адміністративні прорахунки, неефективне управління ніяк не стимулює представників влади дослухатися до громадської думки та враховувати її, адекватно реагувати на звернення громадян та їх ГО, проводити кропітку й постійну роботу серед населення з метою роз'яснення суті та перспективи проведення тих чи інших реформ, довготермінових програм чи конкретних дій держави [2, с. 18–19].

*Очевидно, що в сучасних умовах функціонування вітчизняної сфери державного управління й системи державної служби мова має йти про осучаснення, а, отже, й принципову переоцінку базових категорій, принципів, цінностей суспільного прогресу, що дозволить виробити сучасні, дієві й результативні алгоритми соціальної взаємодії ГС та держави.*

Саме тому, на думку автора, актуальність ефективною та результативною співпраці органів влади як місцевого, так і центрального рівня з неурядовими організаціями пояснюється важливістю викликів, що постають у сучасному світі перед державою. При цьому важливим є не лише вивчення практичної організації такої співпраці, а й її сучасне теоретичне переосмислення. Автор вважає, що розуміння сутності наявних відносин між ОДВ та НДО та їх практичної віддачі необхідно ґрунтувати на сучасному понятійному апараті й аналізі словникових дефініцій основних понять, що окреслюють коло соціального партнерства у форматі “державна влада — громадянське суспільство” та виступають передумовою дослідження адекватності сучасних цілей соціальної взаємодії ОГС і ОДВ наявним якісним характеристикам такого співробітництва.

Такий підхід, на думку автора, продиктований одним з головних викликів сьогодення, суть якого полягає в осучасненні поглядів вітчизняної державної влади й Української держави в цілому як на громадян, так і на громадянське суспільство. Автор вважає, що визнання громадян споживачами державних послуг не відповідає нинішній суспільній дійсності, оскільки воно, по-перше, свідчить як про певну підлеглість громадян владі в отримванні державних послуг, так і про певне неминуче їх “нав’язування” за відсутності альтернативних джерел отримання таких послуг; по-друге, звужує та обмежує соціальне поле співробітництва між НДО та владою; по-третє, односторонньо алгоритмізує взаємодію цих двох суб’єктів у напрямі від держави до суспільства, при цьому свідомо позбавляючи громадян можливості реального впливу на діяльність як державних службовців, так і органів державної влади.

На сучасному етапі функціонування Української держави необхідно, на думку автора, не лише вести мову про обов’язкове переведення громадян із статусу споживачів державних послуг в інший, новий, сучасний статус їх відносин з державною владою — у статус соціальних партнерів, а й надати їм цей статус, законодавчо закріпивши його.

На думку автора, дослідження проблематики соціальної взаємодії державної влади з НУО, немислиме без використання такого поняття як “толерантність”. Науковці трактують його як сприйняття позиції іншої людини чи іншої соціальної групи. Важливо, при цьому, враховувати, такий факт: або людина чи соціальна група, бачить і розуміє іншу людину або іншу соціальну групу, або ж вона чує й розуміє лише себе. У зв’язку з цим, важливим є розмежування двох векторів толерантності, а саме:

— **духовний вектор.** Він є найвагомішим саме через те, що людина (чи й соціальна група) в управлінні своєю свідомістю піднімається до розуміння себе та інших. При цьому, толерантність стає сутнісною рисою людини та соціальної групи;

— **зовнішній вектор.** Він є примусовим, конформуючим, оскільки держава за допомогою своїх засобів “примушує”, навчає особистість чи соціальну групу хоча б зовнішньо сприймати поведінку інших людей чи групи іншої культури, віросповідання тощо [4, с. 545].

Автор вважає, що в нинішніх умовах функціональної трансформації Української держави, спрямованої на осучаснення державної машини та її максимального наближення до громадян, а не навпаки, поняття толерантності має стати ключовим для розуміння організації та здійснення соціального партнерства між ОДВ та ОГС.

Така важливість пояснюється тим, що саме толерантність служить мірилом наявності/відсутності сутнісних змін у свідомості державних службовців, які мають у них відбутися обов’язково, оскільки вони відіграють важливу роль посередників між державою та ГС. Без таких змін свідомості про активізацію соціальної взаємодії між цими двома суб’єктами суспільного життя, на думку автора, не може бути й мови.

До того ж, толерантність у такому розумінні, вписуючись у парадигму не насилля, співзвучна пошукам ефективних засобів зниження соціальної напруги, недопущення соціальних конфліктів, виходу з соціальної кризи, напрацювання правил ведення переговорів для досягнення консенсусу та згоди між ОДВ та ГО [4, с. 545–546].



Будучи одною з-поміж головних цінностей гуманізму, спрямованою на недопущення конфронтації думок і дій, розпалювання соціальних конфліктів, *взаємна толерантність у контактах та взаємовідносинах НДО та ОДВ є показником рівня духовної культури кожного з цих двох соціальних суб'єктів — соціальних партнерів.*

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки:

1. Враховуючи особливості формування й розвитку ГС України у минулому та його сучасний стан, можна стверджувати, що по-перше є підстави для розвитку народних (*grass-roots*) форм громадської організації та ініціативи. На жаль, вони “загнані” вглиб суспільної свідомості тривалим пануванням тоталітаризму.

2. По-друге, велика відповідальність все ще покладається на еліту, інтелігенцію, яка продовжує відігравати ключову роль у формуванні громадянського суспільства в усіх посткомуністичних країнах. Тільки ця верства населення в теперішніх умовах здатна вплинути на вибір такої політики і такої поведінки суб'єктів громадсько-політичного життя, які б забезпечили відновлення і розвиток зруйнованих тоталітаризмом складних та багатосторонніх громадянських зв'язків; захищали і збалансованих стосунків держави з суспільством; виконання громадянським суспільством притаманних йому суспільних функцій.

3. У сучасних умовах функціонування держави розвиток взаємовідносин ОДВ з НУО стає багатограним та багатоаспектним процесом, який неминуче актуалізує вирішення низки проблем, а саме: формування сучасних демократичних принципів співвідносин влади та громадян; переоцінки базових категорій, принципів, цінностей сучасного прогресу, що дозволить виробити сучасний, дієвий і результативний алгоритм соціальної взаємодії держави з громадянським суспільством; осучаснення поглядів вітчизняної державної влади та української держави на громадські організації, громадянське суспільство і громадянина; переведення громадян із нинішнього статусу споживачів державних послуг у сучасний статус їх відносин з державною владою — у статус соціальних партнерів, законодавчо закріпивши його. Здобувач вважає, що питання розвитку взаємовідносин ОДВ з ГО мають стати предметом систематичного та всебічного моніторингу якісних показників взаємодії цих двох суб'єктів суспільних відносин.

4. Проведений автором аналіз спеціальної літератури засвідчив, що однією з найбільш фундаментальних причин перебування України в стані перманентної системної кризи є неготовність державної влади до сучасного розуміння теоретичних засад її взаємодії з громадянським суспільством для адекватного усвідомлення нинішніх політичних, духовних, соціальних тенденцій розвитку Української держави та українського суспільства.

5. У нинішніх умовах функціональної трансформації Української держави, спрямованої на осучаснення державної машини та її апарату з метою максимального наближення до громадян, а не навпаки ключовим поняттям для розуміння розвитку соціального партнерства ОДВ та ОГС має стати поняття толерантності, при чому її духовний вектор має стати визначальним. Така важливість пояснюється тим, що саме толерантність служить мірилом наявності/відсутності сутнісних змін у свідомості державних службовців, які мають у них відбутися обов'язково, оскільки вони відіграють важливу роль посередників між державою та громадянським суспільством.

Крім цього, *взаємна толерантність у міжособистісних контактах та взаємовідносинах НУО та ОДВ є показником рівня духовної культури кожного з цих соціальних партнерів.*

#### Список використаних джерел

1. Токвіль, А. Про демократію в Америці [Текст] / А. Токвіль. — К. : Всесвіт, 1999. — 460 с.
2. Абакумов, С. А. Гражданское общество и власть: противники или партнеры [Текст] / С. А. Абакумов. — М. : Галерея, 2005. — 296 с. (Авторская серия “На пути к гражданскому обществу”. Кн. V.).
3. Штомпка, П. Социология социальных изменений [Текст] / П. Штомпка. — М., 1996, — 312 с.
4. Теория управления: социально-технологический подход. Энцикл. словарь [Текст] / Под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева, Акад. наук социал. технологий и местного самоуправления. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Муниципальный мир, 2004. — 672 с.

Надійшла до редакції 04.10.2009