



## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**М. М. Білинська**

*доктор наук з державного управління професор,  
віце-президент, завідувач кафедри  
державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління  
при Президентові України (м. Київ)*

УДК 351/354; 342.5

### РОЗВИТОК ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ГРОМАДЯНАМИ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

*Присвячена питанню формування партнерських стосунків й позитивного іміджу державних службовців в Україні. Наводяться дані соціологічних опитувань щодо рівня довіри українських громадян органам державної влади, досліджуються причини патологічних стосунків між суб'єктами державного управління.*

**Ключові слова:** органи державної влади, громадянське суспільство, партнерські стосунки, патологія взаємовідносин.

Сутність будь-якої влади, зокрема державної полягає у прагненні до необмеженості. Саме становлення і розвиток демократичних інститутів громадянського суспільства створює систему протизваг і стримувань гіпотетичній необмеженості державної влади. Таким чином, рівноправна партнерська участь у процесах державного управління визначена міжнародною спільнотою як ознака демократичного суспільства та основа добросовісного врядування. Державна влада в Україні реалізується делегуванням повноважень органам державної влади. Тобто “матеріалізують” державну владу, уособлюють її в очах українських громадян державні службовці. Тому зміцнення й розвиток відносин між державними службовцями та громадянами України може розглядатись як індикатор розбудови громадянського суспільства в нашій країні.

Чинна Конституція України декларує право громадян на участь в управлінні державними справами. Ця теза проголошується всіма урядами України за часів незалежності як базисна для діяльності, але реальна прозорість, відкритість та участь громадян в урядуванні залишається декларацією. Це — хвороба зростання і входження в новий спосіб функціонування суспільства чи національні особливості випробування демократією? Як поставити правильний діагноз і вжити адекватних заходів?



Патологія (з грецьк. *pathos* — біль, *logos* — вчення) в медицині — це процес, пов'язаний з розвитком ушкодження функцій органу або організму в цілому. Це призводить до дестабілізації, кризових станів і смерті. Суспільству, яке складається з людей, притаманні ті ж самі процеси хвороб і одужання за умов застосування правильних ліків.

Перехідний процес від жорсткого авторитарного управління за радянським зразком при нечуваному злитті в один апарат партійного, урядового і представницького (депутати Рад) управління до урядування за демократичними принципами гальмується невизначеністю національних завдань і пріоритетів, відносин, патерналістському ставленні громадян України до власної держави і нехтуванням знаннями і практичним застосуванням власних прав й обов'язків.

Тому адекватними заходами можна вважати модернізацію стосунків державних службовців і громадян України, що дасть можливість підвищити якість демократії з використанням додаткових джерел інформації за умов солідарної відповідальності в умовах криз і викликів. Доцільно розробити концепцію сервісності державної служби й визначити, що термін “державний службовець” є семантично спорідненим зі словами “слуга”, “слуговувати”, а державним службовцям нагадати, що вони є слугами народу, який є джерелом суверенної влади в Україні.

У практиці взаємовідносин державних службовців і громадян України відсутні спроби створення позитивного іміджу державної служби, хоча відомо, що у формуванні позитивного сприйняття лише 10 % відіграють безпосередньо виконані функції, 30 % — це стереотипи ставлення громадян до бюрократії, а вага у 60 % припадає на репутацію органів державної влади (ОДВ). Треба констатувати, що в ОДВ наразі відсутні структури і посади іміджмейкерів, що найчастіше пояснюється вартістю послуг.

Основним критерієм формування позитивного іміджу ОДВ є процеси демократизації управління, які полягають у:

- відкритості і прозорості влади;
- наявності сильної опозиції;
- деполітизації інформаційного простору [1, с. 10].

Оскільки дві останні позиції безпосередньо пов'язані з політичною діяльністю держави, спробуємо проаналізувати стан відкритості і прозорості прийняття управлінських рішень. Необхідно визнати, що наразі громадськість не є активним учасником вироблення і реалізації державної політики в жодній сфері суспільного життя [2, с. 33]. Але не треба звинувачувати у соціальній пасивності тільки державну владу, яка не є прозорою. Роками вироблене у громадян спочатку СРСР, а потому й незалежної України патерналістське ставлення до держави призвело до формування постійного очікування якихось дій від ОДВ при абсолютній пасивності кожного.

В. Ефорімсон у своїй праці “Генетика етики і естетики” вказує, що найбільшою трагедією людства є те, що при багатьох соціальних структурах до влади пробираються люди, найменш скуті загальнолюдськими етичними нормами [4, с. 23]. Чекати державницьких підходів від сучасної політичної еліти в Україні не доводиться. Наразі вийти на владні орбіти — це діагноз, який звучить, на жаль, як вирок: корумпованість + бізнес-інтерес. На ці орбіти допускаються саме за такими ознаками, бо людина повинна бути керованою і передбачуваною, на ній висить удавка з її досьє.

Доки громадяни не усвідомлять, що саме вони є джерелом суверенної державної влади у країні, що саме вони маловинніють визначати як житиме держава в майбутньому і зараз, доти ці громадяни активно не вимагатимуть прозорості влади і не втручатимуться у прийняття і реалізацію управлінських рішень.

Ми наголошували у своїх роботах [5, с. 30; 6, с. 36] на необхідності чіткого розмежування політичних і адміністративних посад в українській державній службі. Кожна чергова зміна політичної влади нищить вертикаль управлінських



адміністративних посад, видаляючи досвідчених бюрократів за принципом політичної доцільності. Непрофесійна діяльність кожної “нової” команди у вертикалі державної влади зневірює українських громадян у можливості ефективної взаємодії з чиновниками. У практичному плані взаємодія між державними службовцями і громадянами означає інформованість, консультації та активну участь громадян.

Основні тенденції розвитку стосунків між державними службовцями і громадянами України тісно пов’язані з її історією, управлінською культурою та сприйняттям ОДВ громадянами. З іншого боку, низька якість державних рішень та довіра до них призводять до зворотного ефекту: громадяни відчують, що їх інтересами нехтують і що вони не мають ніякого значення для прийняття рішення. Нечисленні ОДВ регіонального і місцевого рівня активно намагаються здолати таку відчуженість громадян і вкласти необхідні ресурси у розбудову процесів забезпечення участі громадян.

Гармонічні відносини між державними службовцями та громадянами значною мірою залежать саме від виконавської діяльності державних службовців. Громадяни роблять свої висновки про органи влади на основі вражень про роботу кожного окремого державного службовця. У своїх стосунках із громадянами орган влади представлений не лише анонімними юридичними особами, але й людьми, які несуть громадянську та моральну відповідальність. Головне завдання полягає в тому, щоб підняти свідомість державних службовців — особливо посадових осіб місцевого самоврядування на рівні місцевих органів влади — стосовно їх ролі та місця по слугуванню громадянам.

Для оцінки громадської думки про державних службовців та про врядування за участю громадян проведено низку соціологічних опитувань у м. Києві [3, с. 56–99]. Результати свідчать про песимізм громадян у питаннях можливості реальної участі в державних справах. Одним із недоліків української державної служби залишається культура, за якої більше значення надається відданості певному начальнику, аніж професійна етика служіння громадянам. Державні службовці в Україні, на відміну від своїх колег у розвинених країнах світу, не надають порад політикам. Натомість, їх роль — служити своєму керівникові. Поняття “служби суспільству” разом із наданням компетентних послуг ще повинно проникнути глибоко в культуру державної служби в Україні. Ця мета передбачена в реформі державної служби, яку ще необхідно здійснити [7, с. 34].

Більше того, громадянам України досить важко уявити, що державні служби можуть діяти для їхнього блага. Численні опитування, проведені по всій країні, свідчать, що рівень довіри до різних органів державної влади невисокий [8].

У всіх регіонах люди висловили негативне ставлення, байдужість і труднощі, оцінюючи місцеві органи влади за варіантами “підтримую” — “важко відповісти” — “байдуже” — “не підтримую”.

Результати вивчення громадської думки про роботу державних службовців у м. Києві підтверджують, що в системі цінностей державних службовців досі існують певні “викривлення”. На думку киян, найпоширенішими є:

- орієнтація державних службовців на задоволення власних інтересів та потреб — на протигагу суспільним інтересам — 57 %;
- професійна некомпетентність — 32,9 %;
- незадовільна результативність роботи — 39,5 %;
- елементи бюрократизму — 32,3 %.

Державним службовцям бракує тактовності (68 %); відповідальності (63 %), рішучості та точності (61 %), професіоналізму та ділового підходу (61,2 %). Результати дослідження, проведеного в усіх областях України та в м. Києві, також дають підстави вважати, що відбувається подальше відчуження народу України від владних структур усіх рівнів. У багатьох випадках люди вважають, що державні органи не здатні справитися із нагальними життєвими питаннями. Протягом останніх кількох років важливі ініціативи з боку державних службовців зустрічали



нерозуміння громадян. Очевидно, це відбувалося через низький життєвий рівень, але, крім того, це також можна пояснити непрозорими процесами прийняття рішень. Методи, процедури та підходи, що їх використовують обласні та місцеві органи влади, залишаються незрозумілими для більшості населення. Таким чином, прозорість і відкритість державних структур має життєво важливе значення для підвищення суспільного інтересу до питань врядування.

Існують свідчення на користь того, що 62 % усіх опитаних дотримуються думки про те, що у них немає шансів на здійснення контролю за діяльністю державних службовців, а ще 20 % не відчувають у цьому потреби. Майже 70 % усіх респондентів не впевнені, чи можуть вони взагалі яким-небудь чином вплинути на діяльність державних службовців. Громадяни вважають, що їхні інтереси представлені незадовільно на будь-якому рівні влади. Лише 25 % респондентів відповіли, що їхні інтереси добре представлені на рівні села / міста, а 19 % — на рівні області. Разом із тим необхідно також змінювати ставлення громадян до державних службовців. Більшість людей досі зберігає віру в патерналістську роль держави. Багато громадян, особливо на місцевому рівні, не навчилися брати на себе відповідальність за власні рішення, дії та їх наслідки, досі не знають, як захищати свої інтереси навіть у ситуаціях ворожого ставлення та опору з боку державних службовців.

Майже вся діяльність державних службовців сьогодні спрямована на підготовку адміністративних чи оперативних рішень. Водночас контроль за виконанням та оцінка таких рішень досить слабкі. Таким чином, співвідношення між державними службовцями, які обслуговують політичних лідерів сьогодення, та державними службовцями, які працюють на користь громадян, необхідно змінити на користь останніх. Переважна більшість державних службовців повинні займатися наданням послуг громадянам.

Підготовка та перепідготовка державних службовців, особливо стажування на робочому місці, повинні бути значно вдосконалені. Вищі керівники державних організацій повинні проходити підготовку у сфері відносин з громадськістю. Вони повинні знати, як використовувати результати соціальних досліджень, використовувати технології стосунків із громадськістю та співпрацювати з лідерами неформальних груп.

Підтверджено, що значна частина керівників центрального і регіонального рівня (адміністративні посади держслужбовців) не розуміють, яким чином можна ефективно використовувати громадську думку у процесі прийняття управлінських рішень. Дуже важливо змінити таке суб'єктивне, утилітарне ставлення на користь партнерства та співробітництва між державними службовцями і посадовими особами місцевого самоврядування та громадськістю. Складається ситуація, яка за класиками марксизму-ленізму повинна характеризуватись як революційна: низи не хочуть, а верхи не можуть. Але прірва недовіри між реалізаторами державної влади і об'єктами цього управління така глибока й модульна величина цих неспроможностей така мала, що протилежні вектори не можуть ефективно взаємодіяти. Революційних змін в українському громадянському суспільстві не відбувається. Наш національний варіант — це еволюція соціально безхребетного суспільства?

Ще одна небезпечна ознака захворювання — ендемічна корупція, сутність якої не розуміють ні державні службовці, ні громадяни, й ототожнюють її виключно з хабарем. Соціальний організм України заснований на різноманітних соціальних групах; до нього входять асоціації та угруповання за етнічними, релігійними, діловими, громадянськими принципами та ознаками тощо. Їх інтереси представляють неурядові організації (НУО), громадські організації та спеціальні групи зі спільними інтересами. Досвід розвинених західних країн доводить, що для представлення інтересів таких груп повинні існувати лобісти, які прозоро діятимуть для досягнення їхньої мети. В Україні громадяни сприймають поняття “лобіст” як синонім до поняття “корупція” та ставляться до нього із підозрою.



Соціальні групи не мають інших засобів, крім безпосередньої підтримки з боку державних службовців. Тобто державні службовці є тими агентами, які виконують функції лобіювання. Така ситуація створює сприятливі умови для виникнення територіальних і галузевих кланів та процвітання корупції. Офіційно визнано, що, незважаючи на антикорупційні заходи, кількість випадків корупції не зменшується. Корупції сприяє також повільне здійснення демократичних та економічних реформ. Антикорупційні заходи погано координуються, а тому неефективні.

Бюрократія схильна до корупції всюди. Жодна соціальна та політична система не має імунітету проти корупції, але в Україні є свої особливості. Багато реформістських заходів декларуються, але дуже повільно здійснюються. Недосконала фінансова та податкова політика призвела до існування тіньової економіки. Часто ставлення до корупції правовими органами є бездіяльним. На думку громадськості, корупція в державних органах — це звичайне явище. Прогрес у втіленні демократичних заходів, спрямованих на забезпечення прозорості та відкритості органів влади, відбувається занадто повільно. Недостатня прозорість приватизації, оцінки доходів, оподаткування та всілякі пільги створюють середовище, в якому звичайним методом вирішення таких проблем є хабар.

Дослідження, проведене в лютому 2009 р. в усіх областях України та в м. Києві, підтвердило, що 67 % усіх опитаних переконані в корумпованості державних службовців, “кумівстві” та участі в організованій злочинній діяльності на обласному рівні, а 61 % — на місцевому рівні. Лише 10 % респондентів на обласному рівні та 14 % на місцевому вважають, що державні службовці несуть відповідальність перед людьми та відкриті для них [8].

Коріння корупції — у структурі великого та неповороткого “апарату”, у низькій кваліфікації державних службовців, у формальному ставленні до конкурсного призначення на посади, у величезній непропорційності повноважень державних службовців, порівняно з їхньою юридичною відповідальністю, у неефективних процедурах оскарження рішень, низькому рівні громадського контролю за витратами державних службовців та непрозорими бюджетними процедурами. Насправді, це системна патологія, яку виправити за допомогою тільки закону й правохоронних органів неможливо. Заходи, перш за все, повинні полягати у площині моралі й національної ідеї, яку потрібно сформулювати й озвучити.

#### Список використаних джерел

1. *Форестер, К.* Демократизація та розвиток громад [Текст] / Крістіан Форестер // Програма “Демократизація України”: програма малих проектів : звіт Міністерства у справах міжнародного розвитку Великої Британії (DFID). — К. : [Б. в.], 2004. — 138 с.
2. Структури громадської участі в Україні: збірник аналітичних матеріалів [Текст] / упоряд. М. Лациба, Н. Ходько. — К. : Укр. незалеж. центр політ. досліджень, 2003. — 344 с.
3. Наукове дослідження “Державно-управлінські заходи протидії виникнення корупції в галузі охорони здоров’я України” науково-дослідної тематики “Державне управління і місцеве самоврядування” Національної академії державного управління при Президентові України : Анотований звіт НДР. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — 98 с.
4. *Эфроимсон, В. П.* Генетика этики и эстетики [Текст] / В. П. Эфроимсон. — СПб.: Талисман, 1995. — 228 с.
5. *Білинська, М.* Адміністративна послуга в державному управлінні [Текст] / М. Білинська // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія “Управління”. Вип. 6. Європейські орієнтири муніципального управління / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. — К. : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2008. — С. 27–31.
6. *Билинская, М.* Развитие социального диалога между государственными служащими и гражданами Украины: стандарты ЕС и ситуация в Украине [Текст] / М. Билинская // Статистика в диалоге общества и власти : материалы Международной научно-практической конференции (28–30 января 2008 г.). — СПб., 2008. — С. 36–37.



7. Гошко, А. Проведення соціологічних досліджень серед міських жителів для оцінки ефективності місцевих органів влади [Текст] / А. Гошко. — К. : Оріяни, 1998. — 118 с.
8. Центр соціальних експертиз Інституту соціології Національної академії наук України. Дослідження “Доброчесність на практиці: на шляху до відповідальності влади та захисту громадянських прав в Україні”. 2009. Аналітичний звіт (на замовлення ПРООН та Комітету Верховної Ради з прав людини, національних меншин та міжнародних стосунків). — К. : Березіль, 2010. — 145 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 15 від 28 лютого 2012 року)*

Надійшла до редакції 03.03.2012

**Билинская М. М. Развитие партнерских отношений между органами государственной власти и гражданами: актуальные проблемы.**

*Посвящена вопросу формирования партнерских отношений и позитивного имиджа государственных служащих в Украине. Приводятся данные социологических опросов относительно уровня доверия украинских граждан органам государственной власти, исследуются причины патологических отношений между субъектами государственного управления.*

**Ключевые слова:** органы государственной власти, гражданское общество, партнерские отношения, патология взаимоотношений.

**Bilynska, M. M. Development of Partner Relations between Public Authorities and Citizens: Actual Problems.**

*The article is devoted to the question of forming of partner relations and positive image of civil servants in Ukraine. Cited data sociological questioning in relation to the level of trust of the Ukrainian citizens public authorities, reasons of pathological relations are probed between the authorities of public administration.*

**Key words:** public authorities, civil society, partner relations, pathology of mutual relations.

