

В. С. Пануша,  
здобувач, Київський національний університет імені Тараса Шевченка

# ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

V. Papusha,  
Applicant, Taras Shevchenko National University of Kyiv

## INTERACTION OF STATE AND SOCIETY IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

**У статті аналізується вплив держави на формування громадянського суспільства. Зазначається, що суспільство потребує певного втручання держави для формування сильного суспільства. Особливо важливо звернути увагу на специфіку державного управління по відношенню до громадянського суспільства в нестабільних державах, де може існувати великий ризик поглинання суспільства державою. Робота з суспільством є важливим елементом ефективного управління загалом.**

**The article is devoted to the analysis of the influence of the state on the formation of civil society. It is noted that society needs some government intervention to create a strong society. It is important to pay attention on the specifics of public administration towards civil society in unstable states where there may be a high risk of takeover of society by the state. Interaction with the community is an essential element of good governance in general.**

*Ключові слова: держава, громадянське суспільство, громадянин, державне управління, демократія.  
Key words: government, civil society, citizen, public administration, democracy.*

### ВСТУП

Робота з громадянським суспільством є важливою складовою функціонування держави. Адже ефективний діалог, співпраця, взаємодія між державою та суспільством є важливим критерієм демократії. Однак інколи саме громадянське суспільство потребує втручання держави в справі суспільства чи його груп. Багато країн, котрі переживають перехідний період від тоталітаризму до демократії не мають ефективного взаємозв'язку з суспільством.

Ефективність державного управління багато в чому залежить від таких взаємозв'язків, активної участі громадян у державних справах. Однак, даний взаємозв'язок може з тих чи інших причин може порушуватись, цим самим знижуючи ефективність державного управління. В такому випадку держава, яка прагне позиціонувати себе як демократична та така, що інтегрується то міжнародного товариства, повинна здійснювати державне управління спрямоване на розвиток самого громадянського суспільства.

## ОСНОВНИЙ МАТЕРІАЛ

Будь-яке ефективне здійснення державного управління важко уявити без відповідних взаємовідносин держави з суспільством, окремими групами чи індивідами. Такий взаємозв'язок дає можливість краще та чіткіше усвідомлювати прагнення та інтереси громадян, а також враховувати всі ризики при прийнятті тих чи інших рішень. Тому чим більше держави чи органи державної влади залучають громадськість до процесу прийняття рішень, тим більше зв'язки суспільства і держави набуватимуть ознак демократичності, що сприятиме саморозвитку особистості.

Всі процеси, що відбуваються всередині суспільства формують сукупність інтересів, тому воно стає виразником та суб'єктом впливу через свої інститути, пануючий в ньому плюралізм думок на державу, розширяючи соціальні функції держави цим самим надаючи їй ознак демократичності та соціальності. Суспільство, яке постійно знаходиться в ефективній взаємодії з державою та є внутрішньо самоорганізованим набуває ознак саме громадянського.

Будь-яке суспільство зі свого боку також потребує втручання держави для врегулювання відносин індивідів чи груп на законодавчому рівні. Тому механізм державного управління у процесі взаємодії держави і суспільства повинен закономірно мати взаємозв'язок з соціальними явищами і діями, завдяки якому відбувається організуючо-владне погодження суспільних волевиявлень, врахування всезагальних інтересів, визначення цілей, розробка і прийняття рішень, які не зашкодять ні суспільству, ні державі.

Традиційне державне управління вбачається відокремленим від політичної діяльності і спрямоване на роботу виключно в площині розпорядчо-виконавчих функцій. Так, П. Кацамунська розглядає етимологію теоретичної концепції традиційного управління. Як зазначає дослідниця теоретична основа походить від часів В. Вільсона та Тейлора в США та М.Вебера в Німеччині. Загалом, така система характеризується як управління під формальним контролем політичного керівництва, заснована на строго ієрархічній моделі бюрократії, укомплектованій постійними, нейтральними бюрократами, яких спонукають до дії тільки громадські інтереси, служачи правлячій партії [3, с. 76].

Ця модель і її визначення набуло визнання і використовується в західних країнах і в основному в континентальній Європі протягом XIX століття і в першій половині XX століття. Ключовою особливістю цієї моделі є те, що в сучасних державних системах професійні бюрократи здійснюють державне управління відмежовуючись від політичних механізмів, а також від приватної сфери. Така класична теорія управління походить від теоретичних напрацювань М. Вебера. Європейська і американська моделі державного управління пройшли через історичний розвиток, але підхід Вебера став загальним для них і обидва наголошують на необхідності безособових, формально врегульованих та ієрархічних механізмах управління. Макс Вебер не тільки дав характеристику і критерії сучасної бюрократії, але також визначив коло зайнятості службовців [3, с. 75].

Важливим доповненням в цій класичній моделі державного управління була думка Вудро Вільсона, який ввів політично-адміністративну дихотомію. За Вільсоном державне управління це докладне і систематичне виконання громадського закону, і він вважає, що повинен бути чітке відокремлення політики від управління тому державне управління лежить поза сферою політики та владно-управлінські питання не є політичними питаннями.

Класичний підхід до державного управління, з точки зору теорії і практики, увінчався успіхом і широко використовувався урядами у всьому світі. Традиційний підхід до державного управління розроблявся в період промислового розвитку. Традиційна модель державного управління є відносно досконалим типом моделі. В ідеальній бюрократії, політичні і приватні інтереси повністю розділені і чітко проводиться межа між політикою і управлінням.

Новий організаційний підхід у державному управлінні виник у 1980-х і на початку 1990-х і він був названий "Новим державним управлінням". Цей новий підхід ставить наголос на економічності, ефективності та продуктивності державних органів, розробці нових підходів до засобів та програм, а також підвищенню якості надання послуг. Ця нова модель управління проникла в найбільш розвинені країни і розглядається авторами як "не реформа традиційного державного управління, а як трансформація державного сектору і поява нового якісного зв'язку між державою та громадськістю в владно-політичних та управлінських відносинах" [3, с. 78].

Державне управління, а точніше його ефективність багато в чому залежить і від його вертикальних так і від горизонтальних взаємозв'язків.

З цього приводу дослідник Кеннет Дж. Мейер вбачає побудову вертикальних зв'язків через історичний розвиток державності у Сполучених Штатах Америки. Так, він зазначає, що створення сильного національного уряду, дозволило видавати закони, та впливати на здійснення державної політики як загалом, так і на території штатів. Створену структуру вони назвали "федеральною", що в американському контексті позначало певну географічну ділянку. Певні повноваження закріплені за національним урядом, певні за державним. Федералізм свідчить про вертикальний зв'язок між рівнями влади [4, с. 509].

Сьогодні, в значній мірі, можна погодитись з тим, що роль національного уряду зросла, хоча люди часто скаржаться на велику кількість урядовців та податки. Такі політики, як Рейган та Буш вмiли добре говорити з публікою з приводу оподаткування. Відбувалося, з одного боку, зміцнення вертикалі, який поєднався з розширенням прав на місцях [4, с. 512].

Іншим аспектом структури є поділ повноважень на одному урядовому рівні, "горизонтальні відносини", внутрішні у відношенні до національних, державних чи місцевих урядів. Розуміючи людську недосконалість, було досить розумно поділити владу на три гілки: виконавчу, законодавчу та судову. І ще краще було розділити їх на "нижню палату" (де велика кількість людей) та "верхню" (людей менше і вони займають посаду довше) [4, с. 517].

Традиційна теорія державного управління зберігалася протягом тривалого часу, і, безсумнівно дуже успішно і як сказав Гас Пітерс "ця система боролась і пережила кілька воєнних періодів, виробляла і напроцьовувала масштабне розширення соціальних програм, внесла зміни до економічного управління в державному секторі і зробила безліч чудових речей" [3, с. 78].

Новий підхід до державного управління орієнтований на результат кінцевого споживача. Він зосереджений на управлінні продуктивністю, використанні ринкових та поєднання місцевого і централізованого управління, відповідальності та підзвітності. У Великобританії, під час правління М. Тетчер, уряд був побудований на засадах трьох "Е" (в англійському варіанті) — економії, ефективності та продуктивності на всіх рівнях. Реформа спрямовувалася в основному на приватизацію державних підприємств і урізанні фінансування інших частин державного сектору.

Основним принципом Нового державного управління стали участь громадян у політичному процесі, децентралізація і репрезентація бюрократії. Обидва типи участі в політичному процесі та участі в якості організації були повністю підтримані державою, оскільки політична участь могла бути засобом і потужним стимулом розширення участі громадян в уряді, в той час як організаційна участь громадян, вважалось, стане засобом для сприяння змін і вдосконалення організаційної складової.

Державне управління побудоване на контролі з боку громадян, було встановлено як домінуюча парадигма в області управління та державної адміністрації. Концепція "нової державної служби" передбачає ініціювання урядом створення об'єднань громадських і приватних організацій для взаємного узгодження спільних потреб.

Влада здійснює управління за допомогою конституції, тобто управління здійснюється за допомогою виданих чи постійно існуючих законів, спільних з природними правами маючих універсальний характер. Право на життя, приватну власність, свободу не можна відібрати без згоди на те більшості осіб, що наділені громадянськими правами. Передбачається можливість зміни влади у випадки коли остання не виправдовує довіру надану їй громадянським суспільством. Тобто народ виступає безумовним сувереном, а й тому має право не підтримувати і навіть повалити безвідповідальну владу. Громадянські закони не можуть бути трансформовані в державу, оскільки є особистими законами. Взаємозалежність цих законів породжують гармонію в суспільстві. Відсутність же одного із законів, чи громадянських законів, чи політичних призводить відповідно до анархії в суспільстві або до тиранії [5, с. 7].

На думку Роберта та Джанет Денхардтів, громадяни мають робити те, що їм належить робити при демократії, а саме: управляти урядом. Якби вони зробили так, то це було б внеском не лише до поліпшення суспільства, а й до їх власного зростання як активних і відповідальних особистостей. Сучасне державне управління має ґрунтуватись на діалозі та взаєморозумінні при трактуванні одних і тих самих символів, подій чи явищ [1, с. 23].

Важливо зауважити, що для процесу прийняття рішень важливим моментом є врахування інтересів всіх сторін. Органи влади за таким принципом можуть залучати інститути громадянського суспільства для консультацій щодо вирішення деяких питань загального значення. Під цим принципом слід розуміти, в першу чергу, активність самого суспільства чи певних груп, громадян.

Політика розвитку повинна зосередитися на підтримці громадянського суспільства, щоб подолати роздробленість шляхом збільшення структурної самоорганізації і, стати автономними від зовнішніх впливів. З іншого боку, вона повинна забезпечувати ефективний розвиток громадянського суспільства, щоб дозволити йому не бути втягнутими в громадянському суспільстві, а стати автономними від нього так, щоб утворити разом стабільне суспільство — стати соціально-структурованим. Ефективність суспільства в цілому, а отже, результати, досягнуті політикою допомоги країнам, що розвиваються, також, повинні бути виміряні відповідно до того, як далеко всі чотири частини структури цьому сприяють [5, с. 6].

Нинішні держави, підтримуючи розвиток суспільства, намагаються державне управління спрямовувати на регулювання суспільних відносин, шляхом надання соціальних послуг, незважаючи на соціальні групи чи соціальний статус громадян. Це дало можливість називати таку державу соціальною. Суспільство стає сферою соціального партнерства, що в свою чергу передбачає правове втручання держава та змушує саму державу ставати гарантом соціальної справедливості для всіх сторін учасників. Тобто громадянське суспільство будучи сферою взаємовідносин не тільки між громадянами, а й роботодавцями та працівниками делегує державі право законодавчим шляхом втручатися і таким чином надавати гарантії соціальної забезпеченості.

Неефективність взаємодії держави з суспільством чи його інститутами може свідчити про нестабільний стан держави, або свідоме небажання влади керуватися інтересами суспільства у здійсненні державного управління. Нестабільний стан держави часто стає причиною ігнорування імпульсів, що йдуть від громадян.

Так, сучасний дослідним подібної проблематики Майкл Доуст намагається дослідити особливості розвитку громадянського суспільства в нестабільних державах. Автор вдається до визначення "нестабільних держав", а також кроки які потрібно було б зробити з боку держави для підтримання розвитку інститутів громадянського суспільства. "Існують різні підходи у дослідженнях щодо визначення вразливих або точніше нестабільних держав. Водиться багато дискусій з приводу єдиного визначення цього терміну залежно від взятих показників. Те що ми визначаємо як нестабільна держава слідує від визначення "слабка держава", держава що "не відбулася" та ін." [2, с. 2].

Окрім цього, автор намагається дати загальні визначення до поняття "нестабільна держава". Там, де держава не може або не виконує основні функції волі більшості населення, не порушуючи права меншості та

малозабезпечених. До таких держав також можна й віднести держави, що постраждали уразі внутрішніх чи зовнішніх конфліктів [2, с. 2].

Нестабільні держави характеризуються дуже слабкою політикою, органами влади та недосконалим управлінням. Допомога ззовні в таких державах не дає позитивного ефекту, оскільки сама держава не має можливості або й бажання ефективно використовувати фінансову допомогу для пониження напруги у суспільстві та подолання бідності.

Розрізняють дві категорії нестабільних держав:

— здатність або свідоме небажання адекватно забезпечувати безпеку і основні послуги для значної частини населення, особливо коли саме існування влади в державі ставить під сумнів її легітимність. Такий стан не дозволяє державі вийти з кризи і не зазнати невдачі.

— центральні органи влади не роблять відповідні кроки для ефективного контролю за своєю територією. Не може або не бажає забезпечувати надання життєво важливих послуг для значної частини населення та провокує чи вже спровокувала конфлікт або існує його ризик виникнення [2, с. 4].

Враховуючи надмірно широкий характер категоризації нестабільних держав, будь-яке обговорення щодо роботи в нестабільних державах має починатися з ретельного контекстного розуміння. Соціальні та політичні контексти повинні бути широко проаналізовані, а також ролі і стимули різних суб'єктів, а саме уряду, представників громадянського суспільства та приватних бізнес-структур.

Громадянське суспільство є лише однією з частин суспільства. Таким чином, якщо відійти від його типології, щоб прийти життєздатних і інтегральних концепцій і стратегій для суспільства. Наступним, в якому типи громадянського суспільства повинні мати справу з сім'єю, економікою і державою, що полягають у їх цілях інтеграції цих елементів у загальний тип суспільства. Зазвичай потрібен баланс між елементами громадянського суспільства та державою. У реальній ситуації в країнах, що розвиваються цей баланс не відбувається, оскільки громадянське суспільство не автономне і, крім того, носить фрагментарний характер [5, с. 9].

Майкл Дуост називає основні проблеми, на які потрібно акцентувати увагу, та кроки, які держава має робити для розвитку громадянського суспільства і подолання кризових ситуацій:

— Проблеми інформаційно-пропагандистської діяльності в нестабільних державах с тоталітарним чи авторитарними режимами;

— Невизначеність у таких державах хто повинен займатися з інститутами громадянського суспільства. Неможливість взяття державою на себе функцій для розвитку громадянського суспільства.

— У державі існують великі фінансові витрати і ризики небезпеки.

— Суспільна недовіра, яку повинні державні органи аналізувати, опрацьовувати для зміцнення довіри та соціальної згуртованості на рівні громадянського суспільства.

— Низький рівень розробки рекомендацій та робота спрямована щодо захисту мереже вивих органі-

зацій громадянського суспільства в нестабільних державах.

— Нарешті, в нестабільних державах повинні відбуватися постійні обговорення, аналізу суспільного становища. Повинні розроблятися стратегії, які будуть гнучкими, щоб відповідати динаміці процесів [2, с. 9].

Таким чином, автор наголошує на тому, що в нестабільних країнах саме держава повинна брати на себе завдання з розбудови громадянського суспільства за допомогою органів влади.

## ВИСНОВКИ

Робота з громадянським суспільством в державах, які переживають кризові стани, є важливим фактором збереження демократичності самої держави. Управління направлене на підтримку громадянського суспільства забезпечує також демократичні взаємозв'язку держави і суспільства, що дає змогу враховувати інтереси громадян у здійсненні та прийнятті важливих політичних рішень.

### Література:

1. Denhardt J. V., Denhardt R.B. The new public service: serving, not steering. — 3rd-ed., 2011. — P. 5—84.
2. Dowst Michelle, "Working with civil society in fragile states", INTRAC, Policy Briefing Paper 23, May 2009. — P. 2—12.
3. Katsamunskaya Polya. 2012. "Classical and Modern Approaches to Public Administration". *Economic Alternatives*. (2012) 1:74-81.
4. O'Toole L.J., Meier K.J. Modeling the impact of public management: The implications of structural context // *Journal of Public Administration Research and Theory*. — 1999. — Vol. 9. — P. 505—526.
5. Zinecker Heidrun. "Civil Society in Developing Countries — Conceptual Considerations" [online article]. *Journal of Conflictology*. — 2011. — Vol. 2. — Iss. 1. Campus for Peace, UOC. URL: <http://www.uoc.edu/ojs/index.php/journal-of-conflictology/article/view/vol2iss1-zinecker/vol2iss1-zinecker>, 18 p.

### References:

1. Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. (2011), *The new public service: serving, not steering*, 3rd ed., ARMONK, New-York, USA.
  2. Dowst, M. (2009), "Working with civil society in fragile states", Policy Briefing Paper 23, pp. 2—12.
  3. Katsamunskaya, P. (2012), "Classical and Modern Approaches to Public Administration". *Economic Alternatives*, vol. 1, pp. 74—81.
  4. Heidrun, Z. (2011), "Civil Society in Developing Countries — Conceptual Considerations". *Journal of Conflictology*, [Online], vol. 2, available at: <http://www.uoc.edu/ojs/index.php/journal-of-conflictology/article/view/vol2iss1-zinecker/vol2iss1-zinecker>. (Accessed 21 Feb 2016).
  5. O'Toole, L.J. and Meier, K.J. (1999), "Modeling the impact of public management: The implications of structural context". *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9, pp. 505—526.
- Стаття надійшла до редакції 25.04.2016 р.*