

УДОСКОНАЛЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У статті обґрунтовано необхідність удосконалення методологічного підходу до дослідження взаємодії влади і громадянського суспільства, здійснено характеристику суті взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, здійснено аналіз офіційних законодавчо-нормативних документів та інформаційних джерел, запропоновано шляхи удосконалення дослідження механізмів взаємодії.

Ключові слова: взаємодія, механізми, державна влада, громадянське суспільство.

В статье обоснована необходимость совершенствования методологического подхода к исследованию взаимодействия власти и гражданского общества, осуществлена характеристика сущности взаимодействия власти и институтов гражданского общества, осуществлен анализ официальных законодательно-нормативных документов и информационных источников, предложены пути совершенствования исследования механизмов взаимодействия.

Ключевые слова: взаимодействие, механизмы, государственная власть, гражданское общество.

The article substantiates the necessity of improving the methodological approach to study the interaction of government and civil society, made characteristics of the interaction between government and civil society, the analysis of formal legislative and regulatory documents and information sources, suggested ways to improve the study of mechanisms of interaction.

Key words: interaction, mechanisms, public authorities, civil society.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження механізмів взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі зумовлюється тим, що вони вважаються одним із найважливіших чинників розвитку України як правової, демократичної держави.

Об'єктивний аналіз змісту та механізмів взаємодії потребує ґрунтовної відповіді на запитання: чому влада і суспільство протягом багатьох століть у різних країнах постійно конфліктують, що часто закінчується військовими переворотами, соціально-економічними революціями і т. ін.? Відповідь на це питання часто зводиться до констатації того, що верхи не можуть..., а низи не хочуть так жити... Одним із провідних чинників антагоністичного протистояння влади і суспільства, яке часто закінчується соціальними революціями, є порушення владою соціальної справедливості при розподілі додаткової вартості у суспільстві. У результаті, з'являється невелика кількість багатих та основна кількість населення бідних.

Констатація чинників антагоністичного протистояння недостатня для розробки моделі

гармонійної взаємодії влади і суспільства, про що свідчить національний та світовий досвід останніх років. Крім того, особистий власний досвід роботи автора цієї статті в органах виконавчої влади на керівних посадах районного рівня свідчить, що потрібен ґрунтовний аналіз чинників протистояння влади і суспільства, враховуючи тезу, що кожен із даних суб'єктів не може жити у суспільстві один без одного.

Пошук відповіді на поставлене запитання залишається найбільш актуальним у наукових дослідженнях на макроекономічному та мікроекономічному рівнях, що й зумовлює актуальність нашого дослідження у даній статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження механізмів взаємодії влади і громадянського суспільства займаються національні та світові дослідники. Серед історичних авторів слід відзначити Н. Макіавеллі, Платона, П. Сорокіна та ін. Серед сучасників дослідженням взаємодії влади і громадянського суспільства займалися В. Г. Атаманчук, С. Я. Куриц, В. Ф. Мартиненко, А. М. Михненко, І. В. Пантелейчук та ін. Дослідники зосереджують увагу на характеристиці природи держави та механізму впливу на суспільство, щоб

передбачити його розвиток [1, с. 7], однак потужні сили держав та світового співтовариства виявилися неспроможними передбачити соціальні кризи та катастрофи. Досить нагадати катастрофічні події 2011 року в ряді країн Африки та в Європі, які досі ще не закінчилися. Це свідчить про необхідність подальшого поглиблення досліджень механізмів взаємодії влади і суспільства, необхідність розкриття та попередження конфліктогенних чинників.

Мета і завдання дослідження. Обґрунтувати необхідність удосконалення методологічного підходу дослідження взаємодії влади і громадянського суспільства. Для реалізації даного завдання слід виконати такі **завдання**:

- вивчити суть взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства та їх висвітлення в офіційних законодавчо-нормативних документах та інформаційних джерелах;

- розкрити зміст удосконалення методології дослідження механізмів взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Термін «взаємодія» – 1. Це взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ними. 2. Це взаємний вплив тіл чи частинок, який зумовлює зміну їх стану. Термін «взаємодіяти» – перебуваючи у зв'язку, взаємно проявляти дію або погоджено взаємно діяти, бути у взаємодії [2, с. 85].

Тлумачення терміну «взаємодія» у словнику свідчить про те, що взаємодія передбачає взаємний зв'язок та погоджену дію між складовими суб'єктами. Цей зв'язок змінює їх стан. Погоджена дія між суб'єктами свідчить про те, що вона має цільову спрямованість. Погодженість означає, що суб'єкти мають рівноправний статус. Ця обставина має визначати характер взаємодії влади і суспільства та її зміст.

У статті аналізується суть взаємодії влади і суспільства. Ціль взаємодії влади і суспільства – реалізація прав і свобод людини, які гарантуються Конституцією України [3, с. 18; 193-232]:

- права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 3);

- держава гарантує право кожного на свободу світогляду і віросповідання (стаття 35);

- держава закріплює право за громадянами України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації (стаття 36);

- держава гарантує право громадянам брати участь в управлінні державними справами (стаття 38);

- держава створює належні умови, що забезпечують право усіх направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (стаття 40) тощо.

Реалізація прав і свобод основного суб'єкту громадянського суспільства – громадянина, які зафіксовані Конституції України, здійснюється з 1991 року і до теперішнього часу. На початковому етапі формувалася законодавчо-нормативна база, яка забезпечила структурування інститутів громадянського суспільства: громадські організації та об'єднання громадян; політичні партії; благодійні організації; самоврядні територіальні громади; професійні та творчі спілки; релігійні об'єднання та ін.

У 2007 році Кабінет Міністрів України зробив розпорядження «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» N 1035-р.) [4]. Мета цієї Концепції полягає у створенні сприятливих умов для подальшого розвитку громадянського суспільства та зміцнення демократії в Україні.

Основними завданнями Концепції є сприяння:

- удосконаленню нормативно-правової бази з питань розвитку громадянського суспільства, діяльності інститутів громадянського суспільства, доступу громадян до інформації;

- розробленню та впровадженню ефективного механізму налагодження комунікацій між органами виконавчої влади та зазначеними інститутами;

- створенню належних умов для розвитку інститутів;

- формуванню громадянської культури суспільства – виявлення активної громадянської позиції, зокрема щодо участі у процесах;

- формування та реалізації державної політики, усвідомлення

- громадськістю принципів співробітництва між органами виконавчої влади та інститутами;

- розвитку волонтерського руху, благодійництва і меценатства.

У даному документі термін «сприяти саморозвитку громадянського суспільства» більше стосується громадянського суспільства, а не органів державної влади. У ньому констатується, що громадянське суспільство має саморозвиватися, а органи державної влади мають допомагати, але не більше того. Термін «сприяти» – ключовий у характеристиці змісту взаємодії. Він «сприяє» невизначеності ролі органів державної влади та не зобов'язує їх забезпечувати формування умов громадянського суспільства, що свідчить про пасивність держави (свідому чи несвідому?) у цьому важливому процесі.

Слід поставити риторичне питання: як термін «сприяти» може «гарантувати» права і свободи людини, «закріплювати» право за громадянами України на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації, «створювати» належні умови, що забезпечують право усіх направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування (Конституція України)? Однак справа не тільки у невизначеній термінології. Пасивність органів

влади у контексті умов формування громадянського суспільства підтверджується багатьма ознаками. Так, наприклад, в Україні на початку XXI століття (10 років існування незалежної України) не існувало системної державної політики взаємодії з громадянським суспільством. Організований вплив влади на становлення громадянського суспільства почав відбуватися недавно. Зі сторони органів державної влади основна увага почала приділятися залученню громадських організацій до процесу підготовки і прийняття рішень, проблем громадського контролю й інформаційної відкритості влади.

У 2011 році у контексті регламентування взаємодії влади і громадянського суспільства Міністерство Юстиції України підготувало роз'яснення [5] змісту та форм взаємодії, в якому констатується, що розвинуте громадянське суспільство є невід'ємною складовою всіх демократичних правових держав світу. В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень в державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим та самоуправляючим структурам, які його утворюють. Очевидно, зазначається у роз'ясненні, що сильна держава неможлива без розвиненого громадянського суспільства, яке стає дієвим чинником державотворення за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля. Громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Разом з тим, підкреслюється у роз'ясненні, має бути зворотний зв'язок державних інститутів з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувані сприятливе правове поле для діяльності створюваних громадських інститутів. Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства (далі ІГС) з органами державної влади України. Нині ця взаємодія відбувається у таких правових формах [5]:

1. Участь ІГС у *нормотворчій* діяльності держави (забезпечується участю у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів). Участь у правотворчій діяльності є найпоширенішою формою участі громадських організацій у державному управлінні.

2. Участь ІГС у *правозастосовній* діяльності держави, яка забезпечується шляхом: передачі повністю повноважень державних органів; часткової передачі повноважень державних органів; громадського контролю.

3. Участь ІГС у *правоохоронній* діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

– реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення;

– участі ІГС у діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню охорони громадського порядку;

– реалізації права вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів;

– участі ІГС з органами Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону.

У роз'ясненні також зазначено, що органи виконавчої влади *повинні приділяти увагу правоосвітній роботі з інститутами громадянського суспільства, щоб навчити їх використовувати створені державою механізми їх залучення до правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності держави.*

Незважаючи на помітні зрушення у взаємодії влади і громадянського суспільства, через недосконалість державної політики розвитку громадянського суспільства, недосконалість методології, неконкретність та розмитість термінології, відсутність цілісного підходу до встановлення функцій влади та інститутів громадянського суспільства рівень залучення громадськості до розв'язання суспільно-політичних завдань в Україні є низьким. Громадські організації не мають дієвих інструментів впливу на власний розвиток. Діалог влади та громадськості й надалі залишається неефективним. Створені громадські ради мають формальний характер. Залишається недостатньою інформаційна відкритість органів державної влади. Інститути громадянського суспільства ще не стали основним партнером держави у наданні соціальних послуг. Недоліки слабкої взаємодії влади і суспільства можна ще довго продовжувати. Знову закономірно виникає риторичне питання: як ці недоліки співвідносяться зі статтями Конституції України про те, що держава гарантує права і свободи громадянина?

Аналіз змісту взаємодії влади і суспільства в Україні дає підстави для висновку, що державну політику потрібно удосконалювати. Методологічне забезпечення, яке застосовується при розробці державної політики взаємодії влади і громадянського суспільства, потребує удосконаленого інструментарію в якому має бути аналіз об'єктивних суперечностей. Існуюча методологія розробки державної політики не передбачає аналізу суперечностей взаємодії влади і громадянського суспільства [6, с. 102-120; 7, с. 20-32]. На сучасному етапі при розробці умов взаємодії влади і суспільства та становлення громадянського суспільства об'єктивні суперечності не визначаються, ризики не конкретизуються, у результаті чого стихійно з'являється велика кількість проблем. Ми підтримуємо позицію тих авторів, які обґрунтовують необхідність свідомого

впливу державного управління на взаємодію влади і суспільства шляхом ідентифікації об'єктивних суперечностей, конкретизації ризиків, формування механізмів управління ризиками [6, с. 102-120; 7, с. 20-32].

Розробка державної політики взаємодії влади і суспільства потребує встановлення об'єктивної суперечності, якою є суперечність інтересів органів влади та громадянського суспільства. Інтереси громадянського суспільства – це свобода громадянина, забезпечення його прав і свобод, задоволення матеріальних, соціальних, культурних і т. ін. потреб. Інтереси влади – це забезпечення функціонування держави, яке здійснюється, у тому числі, й засобами примусу.

Об'єктивна суперечність реалізується через суб'єктивну діяльність людей (суб'єктів апарату влади) та зумовлює суб'єктивні ризики зі сторони органів влади, основним з яких є ризик узурпації влади окремими особами для задоволення своїх потреб [6, с. 107]. Узурпація влади може здійснюватися у різноманітних формах – від бюрократизації влади до корупції.

При розробці державної політики мають бути розроблені механізми управління даним ризиком, що має передбачати реальні механізми та інструменти впливу громадян на органи влади та окремих чиновників; це можуть бути телефони гарячої лінії, зв'язок по Інтернету, звернення до міліції, прокуратури, суду; це можуть бути громадські ради, які мають ефективні важелі впливу на чиновників при призначенні та звільненні їх з роботи, відкриттю проти них адміністративних та інших справ, оформлення протоколів адміністративних порушень тощо.

Аналогічна конкретизація ризику має бути здійснена і по відношенню до громади і громадянина, які теж можуть суб'єктивно впливати на органи влади, місцевого самоврядування та на окремих керівників.

Таким чином, кожна ситуація має мати одночасні механізми, які будуть оперативно забезпечувати аналіз ситуації з різних сторін на різних циклах її функціонування: на етапі формування державної політики взаємодії на різних рівнях держави та на етапі її реалізації. Органи державної влади мають аналізувати суб'єктивні ризики, які зумовлені функціонуванням громадянського суспільства (анархічні, терористичні загрози) та розробляти механізми управління ними.

Детальний аналіз літератури та законодавчо-нормативних документів, які розкривають необхідність, зміст та форми взаємодії влади і суспільства в Україні, вивчення світового досвіду, особистий практичний досвід взаємодії влади і громадянського суспільства на районному рівні, дає підстави для висновків, що аналіз об'єктивних суперечностей взаємодії влади і суспільства на етапі її становлення не включені у процес характеристики змісту взаємодії. У результаті, заходи з реалізації прав і свобод громадян, які

зафіксовані у Конституції України, не відповідають духу і букві Основного Закону держави.

Отже, нинішній етап суспільного розвитку незалежних соціальних держав демонструє, що процес демократизації господарського розвитку має об'єктивні і суб'єктивні суперечливі тенденції, які свідчать, що зниження ефективності взаємодії влади і суспільства супроводжується одночасним наступом на соціальні стандарти. Держава все більше декларує відмову від соціальної функції, яка все більше покладається на самих громадян.

Слід також зазначити, що суперечності суспільного розвитку без їх усвідомлення суспільством, без конкретизації ризиків робить взаємодію влади і громадянського суспільства процесом перманентного загострення соціально-економічних проблем та стихійними методами їх розв'язання, що зумовлює соціальну нестабільність, провокує деструктивізм взаємодії. Такий характер взаємодії влади і громадянського суспільства, який будується методами лінійного делегування повноважень, якісно не змінює її ефективності та призводить до занепаду соціально-економічного розвитку, хаотизації соціальних зв'язків, дисгармонізації процесів державного управління.

Таким чином, основним чинником перманентного загострення відносин між владою і суспільством є стихійний вплив суперечностей між владою і суспільством, які через реалізацію системи ризиків дестабілізують суспільний розвиток та свідчать про відсутність ефективного державного управління економікою. Звідси, розробка державної політики взаємодії влади і громадянського суспільства має бути спрямована, у першу чергу, на встановлення об'єктивних суперечностей між владою і громадянським суспільством, системну характеристику усіх ризиків, які спричиняються даними суперечностями, розробку механізмів управління ризиками.

Удосконалення методології дослідження змісту взаємодії влади і громадянського суспільства шляхом аналізу об'єктивних і суб'єктивних суперечностей, конкретизації ризиків дозволить розробляти науково обґрунтовані механізми управління ризиками, на превентивній основі формувати конкретизовані державні програми соціально-економічного розвитку, стійкого соціокультурного піднесення демократичної держави ХХІ ст. з пріоритетом прав і свобод гармонійної людини.

Висновки. Аналіз механізмів взаємодії влади і суспільства в Україні дає підстави для наступних висновків.

1. Дослідження механізмів взаємодії органів влади і громадянського суспільства здійснюється лінійно-екстенсивними методами, які не забезпечують цілісності між законодавчо-нормативними документами та практикою їх функціонування. Терміни, які застосовуються при формуванні законодавчо-нормативних документів взаємодії влади і суспільства, характеризуються невизначеністю, неконкретністю (сприяння), що

приводить до пасивної ролі держави у гарантуванні прав і свобод громадянина, які закріплені у Конституції. Крім того, державна політика взаємодії влади і громадянського суспільства розробляється без аналізу об'єктивних суперечностей, що призводить до постійних конфліктів органів державної влади і суспільства.

2. Аналіз методології механізмів взаємодії показав, що вона потребує удосконалення на базі конкретизації термінів, визначень, механізмів, інструментів. Потребують конкретизації такі терміни: взаємодія, взаємодіяти, влада, громадянське суспільство, суперечності, ризики, механізми управління ризиками.

3. Провідними термінами, на які має бути спрямована методологія дослідження, є взаємодія

та взаємодіяти. Головними ознаками взаємодії влади і громадянського суспільства є їхня цільова спрямованість – реалізація прав і свобод, які зафіксовані в Конституції, та рівноправність головних суб'єктів взаємодії.

4. Законодавчо-нормативні документи мають забезпечувати гарантії прав і свобод, які закріплені в Конституції України, але існуючі документи свідчать про пасивність державних органів, яка виявляється у назві документу: «Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства».

Важливими напрямками перспективних досліджень є всебічне вивчення об'єктивних суперечностей суспільного розвитку та побудова механізмів їх розв'язання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Куриц С. Я. Болезни государства. Диагностика патологий государственного управления и права : [монография] / С. Я. Куриц, В. П. Воробьев. Моск. гос. Ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России. – М. : МГИМО (У) МИД России, 2009. – 472 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
3. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; Ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Харків : Видавництво «Право»; К. : Концерн «Видавничий Дім» «Ін Юре», 2003. – 808 с.
4. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. N 1035-р. Київ {Із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ N 858-р (858-2009-р) від 22.07.2009}.
5. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства // Роз'яснення Міністерства Юстиції України від 03.02.2011 щодо взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.
6. Запобігання та протидія корупції : [навчальний посібник] / за ред. проф. Михненко А. М. // А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров, С. О. Кравченко та ін. – 2-ге вид., доп. І перероб. – К. : НАДУ. – 2011. – 464 с.
7. Мартиненко В. Ф. Нова парадигма боротьби з корупцією в Україні // Нові підходи до боротьби з корупцією: законодавче забезпечення та проблеми реалізації : [матеріали засідання круглого столу] / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського. – Херсон : Грін Д. С., 2011. – 116 с.

Рецензенти: Кальниш Ю. Г., д. держ. упр, доцент;
Ємельянов В. М., к. т. н., доцент.

© Гуцов В. І., 2012

Дата надходження статті до редколегії 03.04.2012 р.

ГУЦОВ Віктор Іванович – аспірант кафедри управління суспільним розвитком НАДУ при Президентіві України.

Коло наукових інтересів: становлення громадянського суспільства в Україні.