

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351+342

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2022.3/01>**Грущинська Н. М.**

Національний авіаційний університет

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

У статті досліджується огляд стану, проблем і напрямів модернізації українського суспільства та держави. Сформульовано актуальні завдання модернізації державного управління, здійснення суспільних реформ. Характеризується сучасний стан та основні тенденції модернізації публічної служби. Подальше зближення з громадянським суспільством відбуватиметься в різних державах у неоднакових формах та з різним концептуальним фундаментом. Проведено порівняння громадянського суспільства із західноєвропейським товариством, з його провідними інститутами та системою цінностей, щодо взаємозв'язку громадянського суспільства і влади. Держава виступає як сфера публічно-владних інтересів, в яких носії владних повноважень, що становлять апарат держави, зобов'язані керуватися загальними інтересами. При цьому держава має захищати інтереси громадянського суспільства. Громадянське суспільство – дозріла стадія історичного розвитку суспільства. Формування громадянського суспільства, його взаємодія з владою мають ґрунтуватися на принципах справедливості, інтеграції та відповідальності, відкритості, гуманізму, зниження рівня нерівності, політичного плюралізму, демократії, збалансованості цілей і можливостей реалізації, оптимальному співвідношенні політичних та соціально-економічних відносин, вираженні громадянським суспільством власних інтересів незалежно від держави, забезпеченні провідного значення інституціоналізації в процесі реформ, з метою пом'якшення наслідків політичних змін. Спектром можливостей громадянського суспільства як системи недержавних відносин має стати самоорганізація і взаємодія громадян з метою: запобігання узурпації державної влади будь-якими її суб'єктами; пошуку консенсусу в системі реалізації базових соціальних цінностей при усвідомленні особою інтересу суспільства, держави як свого власного інтересу; практичного вирішення суспільних проблем.

Ключові слова: публічна служба, громадянське суспільство, публічне управління.

Постановка проблеми. Модернізація системи політико-адміністративного управління та розвитку громадянського суспільства в Україні представляє собою особливу форму пристосування суспільства до викликів глобалізації цивілізації. Суть модернізації полягає в прагненні зберегти національну ідентичність та поєднанні її з елементами сучасної західної цивілізації.

Україна завжди була країною пограниччя в геополітичному сенсі, розташованої на перехресті двох світів і мала вплив різних культур – східній і західній. Тому, розглядаючи особливості розвитку громадянського суспільства в Україні, потрібно враховувати вплив західних і східних культур, особливості власного історичного досвіду. Це означає, що суспільство, яке перебуває

в стані трансформації, повинне формувати власну модель цивільних відносин, громадянського суспільства в цілому відповідно до власних традицій, цінностей, культурних стереотипів. Такий підхід дає можливість не допустити буквального повторення класичної західноєвропейської моделі, а також побудувати власне громадянське суспільство з урахуванням національних традицій, соціокультурних традицій, які б були дещо іншими, ніж країн Заходу та Сходу.

Перспективи входження України в європейський простір зобов'язують визнавати права людини провідним ціннісним орієнтиром у розвитку українського громадянського суспільства. Вони виступають системоутворюючою складовою такого суспільства і правової держави та

є нормативною формою вираження міри свободи індивіда. По суті, природні права людини – це безумовні домагання індивіда на вільне волевиявлення, самореалізацію в суспільстві і державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковій проблемі розвитку громадянського суспільства як чинника демократизації присвячено значну кількість вітчизняних і зарубіжних праць, які є вагомим внеском в політичну теорію та методологію. Пріоритетною в цьому напрямку є активно-динамічна стратегія, в рамках якої налагоджуються стабільні та довготривалі зв'язки між політичними інститутами у відповідності до антикризової стратегії. Реформування політичної системи суспільства стала об'єктом спеціального наукового дослідження таких вітчизняних вчених як Є. Гіда, А. Завальний, В. Бакуменко, Д. Белов, М. Вільгушинський, О. Гринь, О. Краснокутський, О. Дьомін, І. Сурай, В. Тихонович, В. Шахов, А. Лелеченко, С. Максименко, П. Мартиненко, Ю. Наврузов, О. Прієшкіна, та ін., так і зарубіжних Т. Вюртенгбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, М. Портер, Е. Томпсон і т.д.

Постановка завдання. Розкрити особливості модернізації системи політико-адміністративного управління та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В українському суспільстві права людини – важливий ціннісний еталон, закріплений в Конституції України. Дотримання і захист прав людини – обов'язок держави. Особливо важливою проблемою в розвитку українського громадянського суспільства, яка вимагає постійної уваги і негайного вирішення, є взаємодія суспільства з владою. Розмежування їх повноважень, яке має місце в будь-якому суспільстві, не означає їх протистояння, протиборство, хоча таке часто буває, навіть в демократичних державах. Адже оно окреслює різні способи організації людського співіснування, заснованого на зіткненні, узгодженні і гармонізації інтересів індивідів.

Порівнюючи генезу громадянського суспільства із західноєвропейським товариством, з його провідними інститутами та системою цінностей, можна побачити між ними значну різницю, особливо щодо взаємозв'язку громадянського суспільства і влади. Західне громадянське суспільство – це сфера вільної активності, в якій діють індивідуальні та колективні суб'єкти, що мають приватні інтереси та цілі. В цьому контексті держава виступає як сфера публічно-владних інтересів, в яких носії владних повноважень, що ста-

новлять апарат держави, зобов'язані керуватися загальними інтересами. При цьому держава має захищати інтереси громадянського суспільства. Громадянське суспільство – дозріла стадія історичного розвитку суспільства [14].

Оскільки західна модель громадянського суспільства формувалася в процесі історичного розвитку європейської цивілізації як незалежна від держави форма самостійної діяльності громадян, воно завжди прагне до самозбереження та абсолютної автономії. В Україні громадянське суспільство часто розглядають як антитезу державі, як її «ворожий» інститут. Такий підхід був виправданий лише за часів руйнування тоталітарної держави і початку розвитку демократичної правової держави. Так, між державою і громадянським суспільством можуть бути взаємини антагонізму, взаємної підтримки, взаємного доповнення, перехідного стану від одного до іншого і, навпаки. Однак, перехід від тоталітарного режиму в Україні створив деякі умови для пробудження громадянської активності, і в роки перебудови почався вражаючий підйом так званих неформальних громадських рухів, масових політичних течій. В той же час, маючи короточасний суспільний настрій, вони не привели до виникнення стійких громадянських соціально-психологічних орієнтацій, до формування такої системи масових соціальних уявлень, яка могла б лягти в основу розвитку громадянського суспільства. У багатьох важливих сферах життя країна почала розвиватися, в той же час, нові демократичні інститути ще не стали настільки сильними, щоб ефективно протидіяти тим тенденціям, які склалися раніше. Тому розвиток і формування сучасного громадянського суспільства, демократизація всіх сфер суспільного життя – це стратегічна мета держави, що набуває особливого значення для просування України в європейський і світовий простір, наближення до європейських стандартів демократії.

Сьогодні в Україні існують проблеми становлення громадянського суспільства, адже воно не згуртоване та розрізнене. Ці труднощі обумовлені не тільки історичним минулим з його інститутами і цінностями, а й прорахунками в проведенні окремих реформ за часів розбудови незалежної України [13].

Перспективи громадянського суспільства в нашій країні залежать від формування його соціальної бази. На нашу думку, основна роль соціальної бази громадянського суспільства в тих людях, які беруть участь в соціальних практиках громадянського суспільства або, принаймні, орієнтованих

на це, що має на увазі наявність у них певної системи цінностей, навичок вибудовування взаємин з іншими людьми, організаціями та органами влади, виходячи з основних принципів цивільного суспільства, і в цілому наявність певних форм орієнтацій (інформаційної, нормативно-ціннісної, діяльнісної) на підтримку функціонування інститутів громадянського суспільства. До соціальних практик цивільного суспільства відносяться взаємодопомога і взаємна підтримка, приватна філантропія і добровольча діяльність, участь в діяльності недержавних некомерційних організацій, громадських ініціатив, добровільну участь у тому, що прийнято ще з минулих часів називати громадською роботою, захист своїх прав, участь в місцевому самоврядуванні тощо [13].

Розвиток громадянського суспільства в Україні проходить під впливом ряду ключових факторів: політико-правового, економічного, комунікативного, освітнього, ідеологічного [20]. Політика влади по відношенню до структур громадянського суспільства, в тому числі і до його інституціоналізованої частини проявляється через формування правових рамок їх діяльності та правозастосовну практику, внесок держави в їх ресурсне забезпечення, формування каналів комунікації між державою і громадянським суспільством.

Істотні зміни у ставленні держави до структур громадянського суспільства спостерігалися неодноразово за останні 10–15 років, і можна обґрунтовано стверджувати, що політика влади в Україні щодо розвитку громадянського суспільства багато в чому суперечлива і, по суті, ще тільки формується.

Так, протягом останнього десятиріччя спостерігається зміна ставлення держави до громадянського суспільства в бік певної активізації спроб конструктивної взаємодії державних органів і громадських організацій. У числі найбільш помітних проявів згаданого повороту слід зазначити розгортання за підтримки держави моніторингу стану громадянського суспільства, поява державних грантів для недержавних організацій, ревізії законодавства, що регулює їх діяльність, з метою скасування необґрунтованих обмежень, сприяння розвитку інститутів громадянського суспільства і прав людини тощо.

У числі причин повороту до конструктивної взаємодії держави і некомерційного сектора можна виділити дві. По-перше, це бажання підключити потенціал і ресурси громадянського суспільства до вирішення соціальних проблем в Україні. По-друге, це прагнення вищого керівництва країни продовжити розбудову правової

демократичної держави, хоча цей процес йде часом непослідовно. В цілому зазначений поворот у державній політиці поліпшив умови для розвитку громадянського суспільства при збереженні труднощів, що стосуються практик громадянського суспільства, найближче примикають до політичної активності.

Стан економічних передумов розвитку громадянського суспільства в Україні характеризується поступовим зростанням обсягів індивідуальних і корпоративних філантропічних ресурсів, укоріненням практик соціальної корпоративної відповідальності, волонтерства. Для діяльності структур громадянського суспільства в соціальній сфері доступна державна підтримка.

Разом з тим у другій половині 2000-х років відбулося суттєве скорочення обсягів зарубіжних донорських ресурсів. В Україні поки що не сформувалися великі спеціалізовані благодійні фонди, які б забезпечили незалежний від держави або окремих провідних корпорацій джерело фінансування діяльності структур громадянського суспільства.

Перспективи подальшого зміцнення ресурсної бази українського громадянського суспільства тісно пов'язані із загальним станом економіки країни, здатністю подолати модель зростання і просування модернізації.

Економічна криза продемонструвала уразливість ресурсної бази українського громадянського суспільства в умовах одночасного падіння доходів населення, бізнесу і держави.

Якість комунікативних практик підвищується, проте знаходиться ще далеко від того рівня, який необхідний, щоб комунікативний фактор став джерелом розвитку громадянського суспільства. Помітні зрушення досягнуті в комунікації з органами державної влади та органів місцевого самоврядування. Розвивається соціальна реклама, зростає застосування інтернет-технологій як інструменту мережевої комунікації. В той же час відчувається слабкість горизонтальної комунікації недержавних організацій, їх мережевої взаємодії між собою. У налагодженні систематичної комунікації з бізнес-організаціями та інституційними донорами українські недержавні організації роблять, мабуть, ще тільки перші кроки.

Не останнім фактором розвитку громадянського суспільства має стати також високий освітній рівень українського населення, тематика теорії і практики взаємодії держави і громадянського суспільства має бути впроваджена в програми навчання з дисциплін державного і муніципального управління. Разом

з тим має бути ще велика робота, з тим щоб в Україні були забезпечені умови для становлення моральної громадянської позиції, громадянської компетентності та набуття досвіду участі в практиках благодійності та волонтерства в контексті безперервної освіти [21].

Щоб подолати ці обмеження і зробити концепт громадянського суспільства працездатним, необхідно розробити такі способи теоретизування і емпіричної верифікації, щоб вони відображали суть громадянського суспільства з урахуванням трьох обставин.

По-перше, з урахуванням результатів застосування історичного методу аналізу для обліку змінити значення громадянського суспільства, як у генезі ідеї, так і в логіці формування самого інституту.

По-друге, слід відмовитися від дуже поширеного сьогодні суто теоретичного або навіть інтуїтивного підходу до громадянського суспільства. Надзвичайно важливо, щоб теорія громадянського суспільства ґрунтувалася на надійних емпіричних даних, що характеризують його як на макрорівні аналізу його структур, так і на мікрорівні аналізу його суб'єктів.

І по-третє, з урахуванням національної специфіки. Постановка питання про формування глобального громадянського суспільства не змінює логіку його виникнення знизу: воно формується навіть не в масштабах країни, а в першу чергу на локальних територіях конкретних поселень, де виникають цивільні суспільства [22].

Отже, зважаючи на це, при розвитку українського громадянського суспільства потрібно враховувати вплив не тільки західної та східної моделей розвитку зазначеного суспільства, а й власний, позитивний і негативний досвід, обумовлений традиціями, культурою, менталітетом, рівнем правової культури і правосвідомості громадян.

Незважаючи на особливий шлях становлення українського громадянського суспільства, в цілому напрям його розвитку пролягає в руслі західноєвропейської цивілізації, в контексті поступової еволюції до стандартів європейської демократії.

Формування громадянського суспільства, його взаємодія з владою мають ґрунтуватися на принципах справедливості, інтеграції та відповідальності, відкритості, гуманізму, зниження рівня нерівності, політичного плюралізму, демократії, збалансованості цілей і можливостей реалізації, оптимальному співвідношенні політичних

та соціально-економічних відносин, вираженні громадянським суспільством власних інтересів незалежно від держави, забезпеченні провідного значення інституціоналізації в процесі реформ, з метою пом'якшення наслідків політичних змін, забезпечення громадської згоди та консенсусу у зв'язку з загрозою виникнення «замороженого конфлікту» на сході України.

На основі вивчення наявного досвіду та специфіки розвитку українського суспільства з'ясовано чинники становлення громадянського суспільства, до яких відносяться: взаємодія демократичних інституцій, представництво інтересів, захист прав та свобод, політична участь, децентралізація.

Положення щодо інституційних проблем, які спричиняються порушеннями у взаємодії політичних інститутів, їх функцій, меж компетенції, об'єктивних потреб розвитку; інституційних та поведінкових політичних загроз.

Основні функції громадянського суспільства: реалізація заходів для розвитку громадянського суспільства, регулювання соціальних параметрів економічного процесу, забезпечення політичної стабільності, зменшення рівня громадського напруження шляхом регулювання діяльності інститутів та створення нових громадських об'єднань.

За умови кризи слід шукати нові механізми захисту населення з метою конкурентоздатності і консолідації громадянського суспільства, функціонування недержавних інститутів і організацій. Інституціоналізація громадянського суспільства формується у вигляді цілісної системи, складовими якої є механізми регулювання інституціональних, інформаційно-комунікаційні відносин в Україні.

Твердження, що в Україні становлення громадянського суспільства є історично обумовленим процесом, незважаючи, на те, що тривалий час відбувалося одержавлення громадського життя, що дозволяє спростувати міф, що громадська діяльність не є властивою українському менталітету, а є запозиченою. Встановлено, що особливості, розвиток громадянського суспільства в Україні та його законодавче закріплення є ознакою становлення та розвитку демократичної політичної системи.

Особливості формування механізмів взаємодії громадянського суспільства та влади в умовах посилення впливу чинників зовнішнього середовища, політичних відносин тощо.

Вирішення існуючих проблем становлення громадянського суспільства можливе через роз-

поділ відповідальності між державою, бізнесом і громадськими організаціями, визначення пріоритетів і зміни характеру взаємодії з регіональною владою, подолання популістських політичних рішень, налагодження партнерства держави та бізнесу.

Формування громадянського суспільства впливає специфіка демократичної трансформації через сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів. Об'єктивні означають неготовність політичних інститутів до вирішення нових проблем; ініціювання процесів «згори» за мобілізаційною моделлю; територіальну фрагментованість тощо. Суб'єктивні визначаються характером співвідношення, з одного боку, політичних інститутів, реформ, владних структур та, з іншого боку, – специфікою сприйняття демократії, справедливості, свободи, громадянських прав.

Модерні аспекти формування сучасного громадянського суспільства в Україні в умовах новітніх політичних викликів через взаємодію громадських інститутів з провідними політичними інститутами та виокремлено основні механізми такої взаємодії: консультації з громадськістю, участь у консультативно-дорадчих органах, проведення публічних заходів; механізмами залучення гро-

мадських організацій на рівні місцевого самоуправління є участь у проведенні громадських слухань, діяльність громадських рад, соціальне замовлення та закупівля послуг громадських організацій за кошти місцевих бюджетів тощо.

Спектром можливостей громадянського суспільства як системи недержавних відносин має стати самоорганізація і взаємодія громадян з метою: запобігання узурпації державної влади будь-якими її суб'єктами; пошуку консенсусу в системі реалізації базових соціальних цінностей при усвідомленні особою інтересу суспільства, держави як свого власного інтересу; практичного вирішення суспільних проблем.

Висновки. Таким чином, аналіз взаємовідносин між владою та суспільством засвідчив, що на сьогодні вже існує певний досвід у налагодженні такої співпраці. Та попри те, що він весь час збагачується, залишається актуальною потреба об'єднання зусиль та впровадження нових механізмів залучення громадян до формування стратегії розвитку держави. Адже відсутність участі громадян у процесі вироблення державної політики та контролю за виконанням рішень є одним із недоліків системи державного управління України.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. дата звернення 30.06.2022).
2. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015. № 577-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/577-19> (дата звернення: 30.06.2022).
3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17> (дата звернення: 30.06.2022).
4. Білик О. І. Формування системи публічного управління соціальними ризиками у світовій практиці. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 2. С. 76–81.
5. Гончарук Н. Пріоритетні напрями вдосконалення управління людськими ресурсами у сфері публічної служби України. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 6. С. 37–48.
6. Дніпров О. Взаємодія органів виконавчої влади та громадських інституцій: адміністративно-правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 4. С. 138–143.
7. Клочко А. А. Модернізація публічного управління в Україні крізь призму характеристики морально-етичних і професійних якостей політико-управлінської еліти. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 1. С. 129–134.
8. Колесник В. А. Захист публічних інтересів як місія органів публічної влади: управлінський аспект. *Проблеми модернізації України*. 2020. Вип. 10. *Розвиток української держави в умовах активізації євроінтеграційних процесів* : матеріали V Міжнародної наук.-практ. конф. (м. Київ. МАУП. 19 березня 2020 р.) Київ : МАУП, 2020. С. 247–249.
9. Колісник Г. О. Становлення громадянського суспільства як основи виникнення, існування та реалізації поля інтересів. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej8/doc_pdf/kolisnyk.pdf (дата звернення: 30.06.2022).
10. Консультації з громадськістю. Громадянське суспільство: інтерактивна інформаційно-аналітична система. URL: <http://civic.kmu.gov.ua/> (дата звернення: 30.06.2022).
11. Мазур О. Особливості впровадження новітніх управлінських концепцій: регіональна модель модернізації адміністративних процесів в органах публічного управління в умовах цифрової трансформації суспільства. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 5. С. 107–116.
12. Макашов В. Діяльність органів місцевого самоврядування в реалізації програм розвитку оздоровчої рухової активності населення. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9. № 1. С. 63–71.

13. Маматова Т. Система надання адміністративних послуг в Україні: особливості нормативно-правового регулювання. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 6. С. 164–177.
14. Мельник Л. А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. С. 8.
15. Охотнікова О. М. Роль органів публічної влади в становленні ринку землі в Україні: організаційно-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 146–149.
16. Перспективні напрями цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 4. С. 129–146.
17. Рачинська О. Вплив громадської думки на оптимізацію комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 2. С. 98–108.
18. Рачинська О. А. Соціально-комунікативний діалог як форма дискурсивної взаємодії у сфері публічного управління. *Вісник Національної Академії державного управління при Президентові України*. 2020. № 2. С. 67–75.
19. Ромат, Русанюк У. Я. Класифікація суб'єктів системи профілактики адміністративних проступків посадових осіб органів публічного управління. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 173–176.
20. Сардар М. Р. Досвід територіальної організації публічного управління в Ісламській республіці Афганістан в умовах постконфліктного стану. *Вісник Національної Академії державного управління при Президентові України*. 2020. № 1. С. 55–61.
21. Ткачук М. Держава та громадянське суспільство. Динаміка їхньої взаємодії в Україні. URL: www.spa.ukma.edu.ua/ (дата звернення: 30.06.2022).
22. Туча В. Структурні трансформації регіональної політичної та державно-управлінської еліти у процесах забезпечення стратегічного розвитку держави. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. № 2. С. 121–130.
23. Якобчук В. П. Інноваційні підходи до публічного управління якістю освітніх послуг в умовах суспільних трансформацій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 6. С. 104–108.
24. Ярова Г. Д. Генезис наукових поглядів на комунікації у публічному управлінні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 11. С. 103–107.

Hrushchynska N. M. MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF POLITICAL AND ADMINISTRATIVE MANAGEMENT AND DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY IN UKRAINE

The article examines an overview of the state, problems and directions of modernization of Ukrainian society and the state. Current tasks of modernization of state administration, implementation of social reforms are formulated. The current state and main trends of modernization of the public service are characterized. Further rapprochement with civil society will take place in different states in different forms and with different conceptual foundations. A comparison of the civil society with the Western European society, with its leading institutes and system of values, regarding the relationship between the civil society and the government is carried out. The state acts as a sphere of public-authority interests, in which the holders of power, constituting the apparatus of the state, are obliged to be guided by general interests. At the same time, the state has defenders of the interests of civil society. Civil society is a mature stage of the historical development of society. The formation of civil society and its interaction with the authorities should be based on the principles of justice, integration and responsibility, openness, humanism, reducing the level of inequality, political pluralism, democracy, the balance of goals and opportunities for implementation, the optimal ratio of political and socio-economic relations, the expression by civil society of its own interests regardless of the state, ensuring the leading importance of institutionalization in the process of reforms, with the aim of mitigating the consequences of political changes, ensuring public agreement and consensus in connection with the threat of a «frozen conflict» in the east of Ukraine. The range of possibilities of civil society as a system of non-state relations should be self-organization and interaction of citizens with the aim of: preventing the usurpation of state power by any of its subjects; search for consensus in the system of implementation of basic social values when a person realizes the interest of society, the state as his own interest; practical solution of social problems.

Key words: public service, civil society, public administration.