

Процесуальний характер участі громадських організацій у демократизації управління суспільством

Проаналізовано суспільну потребу демократизувати державне управління суспільством шляхом залучення до реалізації управлінського циклу організацій громадянського суспільства. Організаційну взаємодію розкрито як механізм формування системи державно–громадського управління суспільством.

Ключові слова: державна влада, організаційна взаємодія, елементи, структура, механізм державної влади.

Метою статті є визначення елементів державного управління, з якими принципово повинні вступати у організаційну взаємодію організації громадянського суспільства для створення системи державно–громадського управління.

Історико–філософські та державно–правові аспекти організації державної влади й управління: «Артхашастра», класичні роботи Конфуція, Платона, Аристотеля, Цицерона, праці філософів епохи середніх віків (Аврелій Августин), роботи авторів епохи Відродження, зокрема Н. Макіавеллі, праці учених епохи буржуазних революцій у Європі (Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, Дж. Локк), роботи французьких просвітників (Ш.–Л. Монтеск'є, Ж.–Ж. Руссо, Г. Бабеф), праці «отців–засновників» США (Т. Джефферсон, А. Гамільтон), а також наукові роботи В. Денисенка та Б. Рассела.

Концепції політичного розвитку: а) концепція «соціології розвитку» – М. Вебер, Т. Парсонс й інші; б) «оригінальний» (первинний, західний) політичний розвиток – Р. Арон, Д. Белл, Р. Даль, М. Фрідман, Е. Фромм, В. Хорос та інші; в) «вторинний» («відображений», «навздогінний», незахідний) політичний розвиток – Г. Алмонд, С. Верба, М. Обушний, Д. Коулмен, Д. Ростоу й інші; г) корекція ліберально–демократичної моделі вторинного політичного розвитку – С. Хантінгтон (консервативна доктрина), Р. Даль (теорія поліархії); д) альтернативні концепції вторинного політичного розвитку – Л. Алаєв і А. Володін, Сунь Ятсен, Ден Сяопін, М. Кадафі, Г. Чуфрін й інші; є) соціалістичний розвиток – К. Маркс, Ф. Енгельс, В. Ленін, Й. Сталін та інші.

Сучасний стан політичних систем, що розвиваються, аналізували Р. Абдулатіпов, Г. Арбатов, Б. Венн, О. Дугін, А. Романюк, О. Зинов'єв, Г. Зюганов, С. Кара–Мурза, А. Колодій, Ю. Шведа, А. Подберьозкін,

Ф. Рудич, С. Наумкіна, А. Білоус, С. Фатєєв, І. Чубайс, І. Шафаревич й інші.

Джерела з політичної історії США (механізм взаємодії держави та громадянського суспільства) вивчали В. Кривохижа, В. Лисичкін і Л. Шелепін, Дж. С. Най (мол.), О. Токвіль, Д. Вілсон, А. Шлезингер, М. Яковлев; Д. Істон, Г. Алмонд (системний аналіз); К. Дойч (кібернетичний підхід); Д. Трумен (криза, плюралізм, група тиску); М. Пауелл і М. Каплан (зовнішньополітичний аспект функціонування політичної системи); Т. Парсонс (політична система як специфічний елемент соціальної системи) та ін. Засновниками «класичної» теорії політичної системи є політологи Д. Істон та Г. Алмонд.

Питання гармонізації стосунків між суспільством і державою у той чи інший спосіб вирішуються в працях К.Аллена, Г.Алмонда, А.Аренда, А.Арато, Р.Арона, Р.Броуна, С.Верби, Р.Дарендорфа, Д.Кола, О.Ланге, М.Маркуса, К.Поппера, А.Тойнбі, Ю.Габермаса, Ф.Броделя, Жака Ле Гофа.

Проблеми державного управління досліджували такі науковці, як В.Авер'янов, Г.Атаманчук, В.Бакуменко, Р.Войтович, І.Грицяк, Б.Гурне, Д.Зеркін, В.Ігнатов, Ю.Кальниш, С.Кіндзерський, В.Князев, В.Козбаненко, В.Малиновський, В.Мамонова, В.Мартиненко, О.Машков, І.Надольний, Н.Нижник, О.Оболенський, Г.Райт, І.Розпутенко, Г.Саймон, С.Серьогін, Ю.Сурмін, О.Сушинський, В.Тертичка, В.Тронь, С.Фаренік, С.Хаджирадева, В.Цветков, С.Чукут, Ю.Шаров, І.Шкурат та ін.

Для реалізації означеної вище мети необхідно проаналізувати визначення феномену «державне управління», яке пропонує теорія державного управління. Виявляється, що як відносно самостійна галузь наукового знання державне управління виробляє власну систему основних понять, принципів, ідей і методів їх реалізації, що збагачують практичний досвід і відображають загальні закономірності предмета державного управління.

Державне управління – це не тільки сума управлінських знань, а й процес їх створення. «Продукування» таких знань здійснюється у певному соціальному середовищі, у сформованому науковому кліматі, що впливає на цілі дослідження державного управління, його практичну спрямованість. Особливу роль відведено принципам організації наукового управлінського знання. Вони покликані акумулювати нові тенденції в розвитку державного управління, враховувати стан сучасного наукового пізнання, що підвищує його суспільне значення.

Отже, у цьому випадку термін «державне управління» вжито у тому ж значенні, що й у «Політологічному енциклопедичному словнику»: «певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер. Полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально–культурній і адміністративно–політичній сферах шляхом застосування державно–владних повноважень» [4,с.147].

Для нас принципово важливо встановити, які саме елементи системи державного управління складають його цілісність, адже до цих елементів необхідно долучити організації громадянського суспільства, щоб утворити якісно нову систему управління суспільством – систему державно–громадського управління. Варто також з'ясувати, за яких умов це можливо зробити.

Спочатку встановимо елементну базу для налагодження організаційної взаємодії державної влади і організацій громадянського суспільства. У найширшому значенні організаційна взаємодія – це різновид соціальної взаємодії, яка є комплексним і взаємоузгоджуваним зв'язком елементів організаційної системи (організації) та її структури управління при їх одночасних та узгоджених взаємовідносинах із зовнішнім середовищем. У вузькому значенні – це взаємовигідні та узгоджені за цілями, часом, місцем і ресурсами дії учасників організаційних формувань (контрагентів, партнерів, виконавців), якими можуть бути суб'єкти господарської та управлінської діяльності (фізичні, юридичні і посадові особи). У цьому випадку ми виходимо з визначення організаційної взаємодії М.Туленкова [5].

У будь-якому соціальному утворенні (підприємство, організація, фірма тощо) організаційна взаємодія виникає на основі розподілу повноважень, функцій і взаємних зобов'язань між структурними підрозділами, рівнями управління і співробітниками. Форми реалізації організаційної взаємодії визначаються з урахуванням статусу структурного підрозділу чи працівника, характеру технологій виконання роботи, форм розвиненості комунікацій тощо. Вона організовується, як правило, керівниками і менеджерами, що відповідають за виконання контрольних і координаційних функцій, або встановлюється в порядку самоорганізації на основі вільної домовленості учасників спільної діяльності.

Організаційна взаємодія – це багаторівнева система з широким спектром розподілу організаційних сил між суб'єктами управління, що дозволяє виявляти й уточнювати їх цілі, а також сукупність формальних і неформальних зв'язків і відносин між ними. Організаційна взаємодія проявляється в різних формах: співробітництво, консенсус, узгодження, гегемонія, контроль, панування, керівництво, ізоляція, нейтралізація, боротьба, суперництво тощо. У складних системах соціального управління з розгалуженою ієрархічною структурою організаційні взаємодії можуть бути вертикальними, горизонтальними і діагональними.

Механізм організаційної взаємодії, що базується на системі організаційних норм, культури і цінностей, складається з таких елементів: а) індивідів (членів організації), які здійснюють ті чи інші дії; б) змін у зовнішньому середовищі, викликаних цими діями; в) впливом цих змін на інших індивідів – членів організаційної системи; г) зворотною реакцією індивідів. При цьому спосіб організаційної взаємодії включає, як правило, шість основних аспектів: 1) передачу інформації; 2) одержання інформації; 3) реакцію на отриману інформацію; 4) перероблену інформацію; 5) одержання переробленої інформації; 6) реакцію на перероблену інформацію.

Враховуючи розмаїття зв'язків, відносин, дій і взаємодій між суб'єктами та об'єктами управління всередині організаційних формувань, між сумісними організаціями і оточуючим середовищем, а також те, що усі вони відбивають складні організаційно–управлінські явища і процеси, які мають відповідну структуру, що постійно змінюється під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів.

Єдиного підходу до визначення морфології системи державної влади у теорії державного управління немає. Російські науковці, уточнюючи визначення системи державного управління як реального об'єкту Г.В.Атаманчука,

дійшло висновку, що сучасна система державного управління – це цілісність, яка утворюється наступними компонентами: 1) інститутами державного управління; 2) професійною спільністю державних службовців; 3) професійною діяльністю державної служби; 4) процесами реалізації управлінських функцій; 5) технологією (методами, прийомами і засобами управлінської дії); 6) відносинами і зв'язками, які виникають між суб'єктами управління, провідні позиції серед яких займають управлінські; 7) об'єднаними структурою, що є визначений спосіб поєднання компонентів і елементів [1, с.28].

Але нам більш імпонує і здається більш технологічно придатною до організаційної взаємодії структура державної влади, запропонована у вітчизняному підручнику для державних службовців за редакцією В.Я.Малиновського [3].

Виходячи з наявної політологічної літератури і джерельної бази державного управління, такими елементами, до яких мають долучитися організації громадянського суспільства у організмі будь-якої держави, є такі: а) механізм державного управління, б) апарат державного управління, в) орган державного управління, г) інститут державного управління, д) принципи організації та діяльності апарату державного управління [2;3].

Коротко розглянемо ці складові системи державного управління у дискурсі відповідності їхнім вимогам сучасних організацій громадянського суспільства та з'ясуємо можливості їх співпраці.

Апарат державного управління. Апарат держави – частина механізму держави. Апарат держави – юридично оформлена система всіх державних органів, що здійснюють безпосередню практичну роботу з управління суспільством, виконують завдання і функції держави. Можливе подвійне розуміння апарату держави. Апарат держави (у вузькому розумінні) – власне управлінський апарат або апарат виконавчої влади, який складається з чиновників. Апарат виконавчої влади репрезентований вищими виконавчими органами. Апарат держави (у широкому розумінні) – поряд із власне управлінським апаратом складається з глави держави, парламенту, місцевих органів управління, збройних сил, міліції (поліції), дипломатичних представництв за кордоном та ін.

Орган державного управління. Державні органи є структурними ланками державного апарату. Орган держави – частина державного апарату – група осіб або одна особа, що має юридичне визначену державно-владну компетенцію для виконання завдань і функцій держави. Кожний орган держави створюється для здійснення певного виду державної діяльності, тобто має свої предмет відання, завдання і функції. Ознаки органу держави: 1) формується державою або безпосередньо народом (наприклад парламент) відповідно до закону і функціонує на його основі; 2) має передбачені конституцією або іншими законами спеціальні функції, які здійснюються від імені держави; 3) має державно-владні повноваження, що дозволяють здійснювати юридично обов'язкові дії: а) видає нормативні та індивідуальні акти; б) здійснює контроль за точним і неухильним виконанням вимог, передбачених цими актами; в) забезпечує і захищає ці вимоги від порушень шляхом застосування заходів виховання, переконання, стимулювання, у разі потреби – державного примусу; 4) функціонально взаємодіє з іншими органами у процесі реалізації своїх повноважень, керуючись принципом

«дозволено лише те, що прямо передбачено законом». Принцип «дозволено усе, що не заборонено законом» не належить до діяльності державних органів. Цей принцип діє у сфері майнових відносин громадян, юридичних осіб; 5) складається із службовців, що перебувають в особливих правовідносинах один з одним і органом: обсяг, порядок використання ними владних повноважень встановлюються законом і конкретизуються в посадових інструкціях, штатних розписах та ін. 6) має необхідну матеріальну базу – казенне майно, що знаходиться в його оперативному управлінні; свій рахунок у банку; джерело фінансування – державний бюджет; 7) має організаційну структуру (побудова за видами окремих служб і кількісним складом), територіальний масштаб діяльності, систему службової підзвітності та службової дисципліни.

Під «державним апаратом» розуміють систему органів, які безпосередньо здійснюють управлінську діяльність і наділені для цього державно–владними повноваженнями. Поняття «механізм держави» охоплює державні підприємства і державні установи, що під керівництвом апарату держави практично здійснюють функції держави у сфері виробничої діяльності, пов'язаної зі створенням матеріальних цінностей держави (державні підприємства) і нематеріальних цінностей (державні установи). Для державних установ типовою є невиробнича діяльність у сфері охорони здоров'я, наукових досліджень, проектування, навчально–виховної, духовно–освітньої роботи тощо.

Інститут державного управління. Інститут держави – відносно відокремлена частина державної структури, що користується певною автономією. Відповідно до структурно–функціонального принципу інституту держави можна поділити на: а) організаційні (інститут президента, інститут парламенту); б) функціональні (інститут референдуму, інститут адміністративного контролю, інститут державної влади).

Інститути держави змінюються у процесі історичного розвитку. Деякі інститути зникають (інститут абсолютної монархії), інші з'являються (участь громадян в управлінні державою). Специфічні інститути існують у мусульманських країнах (меджліс – порядок звернення до правителя члена мусульманської общини), в Ізраїлі (кібуци – особлива форма місцевого самоврядування) та ін.

Принципи організації і діяльності апарату державного управління. Для державного апарату потрібні спеціально підготовлені кадри чиновників–управлінців, які мають необхідну кваліфікацію і професіоналізм. Прошарок людей, які працюють в апараті держави, визначають як бюрократію (бюрократ – грец. столоначальник). Цей термін вживають і для негативної характеристики таких проявів у діяльності державного апарату, як формалізм, тяганина, кар'єризм, прагнення до особистої вигоди, корумпованість, байдужість до людей та їх потреб.

Щоб перебороти негативні явища, використовують демократичні методи і стиль роботи, систему спеціально розроблених дієвих заходів і механізмів, покликаних приборкати, стримати бюрократизацію. Ефективні такі заходи, як призначення посадових осіб за конкурсом, переведення управлінського апарату на роботу за контрактом, позбавлення державних службовців права брати участь у комерційній діяльності, але одночасно встановити для них високий рівень заробітної плати (соціально–правова захищеність), яка забезпечує зацікавленість

у чесній службі. Управлінський апарат має бути інструментом органів влади, обраних і контрольованих народом.

Отже, будь-яка держава виробляє і реалізує внутрішню і зовнішню політику у різних сферах соціального розвитку і здійснює державне регулювання і державне управління конкретними галузями, регіонами і кризовими ситуаціями морфологічно розгалуженою системою суб'єктів. Саме тому громадянському суспільству не просто втрутитись у державний механізм регуляції соціального процесу, а обставини вимагають саме такого втручання.

Усе це інтегрується у цілісність, маємо на увазі організаційні рівні, види діяльності, застосування принципів організації і діяльності державного управління, наявність засобів державного управління, механізми державного управління.

Механізм держави – цілісна ієрархічна система державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких реалізуються завдання і функції держави. Ознаки механізму держави: 1) ієрархічна система, тобто система, побудована на засадах субординації та координації. Політико-організаційну основу системи складають органи держави, територія держави, збройні сили та інші державні військові формування, державні символи, столиця держави; 2) цілісна система внутрішньо організованих елементів, яка має єдині принципи побудови і єдині завдання та цілі діяльності. Кожний із суб'єктів механізму держави як його системний елемент є органічно обумовленим усіма іншими його елементами і функціонуванням системи в цілому; 3) система, яка має чітку структуру з певними зв'язками між її елементами. Первинними елементами є державні органи.

Як механізм годинника складається з різних елементів, так і механізм держави, будучи єдиним, містить у собі органи, блоки, підсистеми і навіть самостійні гілки влади: законодавчу, виконавчу, судову. У цій розчленованості простежується ієрархія: різні державні органи, їх блоки, підсистеми займають неоднакове місце у державному механізмі, але усі разом повинні діяти злагоджено і без збоїв. Механізм держави необхідно розглядати не як просту сукупність складових його елементів (державних органів, організацій, установ), а як систему цих елементів, функціонально сумісних, узгоджених між собою і системою в цілому, котрі перебувають у постійному відновленні з метою підтримання своєї основної функції – управління.

Взаємодія між державною владою і організаціями громадянського суспільства можлива за однієї умови – наявності процесу-посередника, у якому їх функції співпадають. Це так званий управлінський цикл – технологія прийняття управлінських рішень.

У підсумку слід зазначити, що процес демократизації соціального розвитку реалізується через участь організацій громадянського суспільства в процесі державного управління, що визначається елементами управлінського циклу, до яких вони можуть долучитися, а саме: 1) внесення (лобіювання, консалтинг) проблем; 2) дискусія (громадські слухання); 3) експертна оцінка альтернатив; 4) вибір альтернатив; 5) прийняття рішення; 6) організація виконання рішення; 7) соціальний контроль завдяки формуванню громадської думки; 8) корекція (зворотний зв'язок).

За нашою робочою гіпотезою це є типовим і найбільш прийнятним для дослідження управлінським циклом, що знаходиться в основі прийняття рішень в органах державного управління. Держава може поділитися своїми функціями за виключенням двох складових: вибору альтернатив і затвердження рішення, оскільки вони забезпечують політичне керівництво суспільством з боку держави.

Тепер постає завдання на кожному організаційному рівні функціонування державної влади знайти організаційні утворення, що вступають у взаємодію з державною владою. Це справа нелегка навіть для серйозного теоретичного аналізу, оскільки виникають суперечності, які потребують узгодження: по-перше, державна влада знаходиться у вертикальній площині, а влада громадянського суспільства – у горизонтальній; по-друге, державна влада використовує засоби насилля, а влада громадянського суспільства – вплив; по-третє, організаційна взаємодія має відбуватися під патронатом державної влади, оскільки саме вона відповідає за реалізацію національних інтересів і узгодження потреб особистості, держави і суспільства; по-четверте, взаємодія можлива, якщо державна і недержавна влади будуть відповідати одна одній не тільки структурно а й функціонально.

Система державно-громадського управління є природним продуктом організаційної взаємодії державної влади і організацій громадянського суспільства, що за змістом є процесом демократизації управління суспільством. Структурна і функціональна характеристика системи державно-громадського управління, принципи організації і механізм самореалізації, межі їх перетинання, критерії оцінки якості такої взаємодії мають стати предметом низки спеціальних політологічних досліджень, оскільки така цілісність має віртуальний характер і топологічно знаходиться у просторі між державною і недержавною видами влади.

Отже, на основі вищевикладеного ми можемо дійти низки важливих висновків. По-перше, для залучення організацій громадянського суспільства у процес управління суспільством потрібно, щоб держава і громадянське суспільство мали відповідність у морфологічному і функціональному вимірі.

По-друге, механізмом їх інтеграції є організаційна взаємодія, що «замикається» на управлінський цикл, у якому провідну роль відіграють принципи державного управління і за яким залишаються дві провідні функції держави: вибір альтернатив і затвердження державних рішень.

По-третє, елементами, до яких мають долучитися організації громадянського суспільства у організмі будь-якої держави є: а) механізм державного управління б) апарат державного управління, в) орган державного управління, г) інститут державного управління, д) принципи організації та діяльності апарату державного управління.

По-четверте, найбільш глибокою суперечністю, що заважає інтегрувати державну і недержавну владу у систему державно-громадського управління є суперечність між вертикальним виміром морфологічної основи державної влади і горизонтальною комунікацією між організаціями громадянського суспільства.

По-п'яте, система державно-громадського управління за походженням є продуктом процесу демократизації управління суспільством, а за змістом – віртуальним утворенням, у якому «об'єкт-об'єктні» відносини

перетворюються у «суб'єкт–суб'єктні», а місце її знаходження треба шукати між державною владою і владою громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В.Сморгунова.– М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
2. Державне управління в Україні: організаційно–правові засади: Навчальний посібник / Н.Р.Нижник, С.Д.Дубенко, В.І.Мельниченко та ін. /За загл. ред. Н.Р.Нижник. – К.: Вид–во УАДУ, 2002. – 164 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2–ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
4. Політологічний енциклопедичний словник./Упорядник В.П.Горбатенко; За ред. Ю.С.Шемшученка. В.Д.Бабкіна. В.П.Горбатенка. – 2–е вид.. доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
5. Туленков М. Організаційна взаємодія як предметна сфера соціології управління // <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=6&n=66&c=1497>
<http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=6&n=66&c=1497>

Рябека А.Г. Процессуальный характер участия общественных организаций в демократизации управления обществом

Проанализирована общественная потребность демократизации государственного управления обществом путем привлечения к реализации управленческого цикла организаций гражданского общества. Организационное взаимодействие раскрыто как механизм формирования системы государственно–общественного управления обществом.

Ключевые слова: государственная власть, организационное взаимодействие, элементы, структура, механизм государственной власти.

Riabeka, O.G. The procedural nature of the part that public organisations take in democratization of public administration

The public need to democratise the state government has been analysed through involvement of public organisations in order to realise the administrative cycle. The organisational interaction is regarded as a mechanism for formation of a state-and-public system for public administration.

Key words: governmental power, organisational interaction, elements, structural, the state power mechanism.