



УДК 352:303.01

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i3.2195>**А. Миколаєць,**кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом

СУТНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Однією з основних вимог до демократичної та правової держави сучасності є підтримка постійного зв'язку з власними громадянами, їх об'єднаннями, усвідомлення їхніх потреб та інтересів, скеровування політики та публічного адміністрування в напрямі їх якнайефективнішого задоволення. Сучасна держава в напрямі свого демократичного розвитку постійно комунікує із суспільством, перебуває в тісній співпраці з громадськістю, що визначає необхідність у виділенні такого комунікування в окремий напрям діяльності держави та її конкретних органів. Поряд із тим встановлення зв'язку між громадськістю та державою характеризується не хаотичністю, випадковістю чи одиничністю, а тяжіє до розвитку складних форм їхньої співпраці, взаємовпливу та взаємозв'язку, який конструюється на різних рівнях, з різних питань та проблем, у різних сферах суспільного життя та публічного управління, переростає у системне та перманентне явище. Тому з огляду на наведене приходить чітке усвідомлення того, що правова доктрина стоїть перед досить складною науковою задачею, що полягає у теоретичному осмисленні та обґрунтуванні понятійно-категоріального апарату окресленого зв'язку та співпраці між державою та громадськістю, визначенні його сутності та змісту. У зазначеному контексті найбільш вдалим видається застосування поняття «взаємодія»

держави та громадськості, розкриття змісту якого є актуальним науково-теоретичним та практичним завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З'ясування сутності та призначення взаємодії між державою та громадськістю, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, між іншими учасниками політичного та управлінського процесу склало предмет наукового дослідження багатьох вчених-адміністративістів, серед яких: О.О. Бабінова, О.М. Бандурка, В.В. Баштанник, В.Д. Бакуменко, Ю.М. Грошевой, Л.М. Давиденко, П.М. Каркач, М.Й. Курочка, М.М. Логунова, Л.І. Муркович, В.А. Ребкало, Є.О. Романенко, В.Г. Саркісян, В.Л. Синчук, О.М. Стойко, Ю.П. Сурмін та інші. Науковці здійснили значний внесок у теорію адміністративного права, провівши напрацювання щодо виділення окремих сутнісних ознак поняття «взаємодія», розкриття її форм, здійснивши спроби окреслити її зміст та призначення.

Не вирішені раніше проблеми. Сьогодні визначення категорії «взаємодія» здебільшого здійснювалося в контексті дослідження діяльності суб'єктів владних повноважень, здійснення публічного управління у конкретних сферах як однієї зі складових частин удосконалення реалізації публічних повноважень. У зв'язку із цим на сьогодні бракує системних та спеціальних досліджень

категорії «взаємодія держави та громадськості у сучасній Україні» у її найбільш загальному та концептуальному розумінні.

Метою статті є розкриття змісту та істотних ознак взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи науковий пошук, відзначимо, що поняття «взаємодія» є досить універсальним, воно застосовується у різних галузях наукового знання, набуваючи певних відтінків значення. Поняттям «взаємодія» послуговуються філософія, психологія, соціологія, математичні та природничі науки, а також і науки сфери державного управління та правничі науки. На наш погляд, з'ясування всіх особливостей значення окресленої категорії призведе до переобтяжування дослідження, проте пропонуємо визначити тлумачення наведеного поняття за трьома аспектами: 1) у загальнофілософському розумінні; 2) у трактуванні науки управління та 3) як категорія адміністративного права.

В.А. Завгородній відзначає, що у філософії взаємодія розглядається як категорія, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміни стану, а також породження одного об'єкта іншим [1, с. 51]. Взаємодія являє собою вид прямого або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення зв'язку [2, с. 7]. Вчений зауважує про те, що «взаємодія взагалі, між будь-якими соціальними суб'єктами, – це ... сукупність усіх взаємозв'язків між ними; наявність найрізноманітніших стійких, об'єктивно обумовлених та необхідних, функціонально залежних, кількісно та якісно в зовнішньому виразі не обмежених форм взаємозв'язку між ними; процес та результат взаємовпливів взаємодіючих сторін» [3, с. 134; 4, с. 9].

Тож аналізуючи наведені твердження з приводу найбільш загаль-

ного сутнісного визначення поняття «взаємодія», зауважуємо, що філософська думка не сформувала чіткого, конкретного та вичерпного розуміння окресленого поняття. Поряд із тим більшість положень містять подібні міркування щодо його сутності та змісту, що дозволяє виокремити істотні ознаки зазначеної категорії з філософського аспекту: 1) це категорія, яка позначає відповідний процес, розвиток, зміни, відображає не статику, а динаміку певних явищ, процесів, суб'єктів. Одні науковці визначають її як процес, діяльність, вплив, інші – використовують термін «зв'язок». Проте відзначимо, що у всіх випадках (у разі застосування терміну «процес» або «зв'язок», чи «вплив») йдеться про певні зміни у характеристиках тих явищ, процесів, категорій, суб'єктів, які взаємодіють, їхнє перетворення, перехід з одного стану в інший; 2) взаємодія відображає стійкі зв'язки, впливи, зміни, які є не одноразовими чи випадковими, а носять характер системності, закономірності, поступальності; 3) взаємодія – це такий зв'язок, вплив, процес, який зумовлює взаємні зміни у всіх її учасників; 4) взаємодія характеризується тим, що вона визначає структурну організацію системи і порядок її об'єднання в структуру іншого, більш високого порядку.

Також, виходячи із загальнофілософського розуміння поняття «взаємодія», зауважуємо, що воно у такому аспекті може позначати як позитивні зміни, так і зміни негативного характеру, як розвиток, так і деградацію певних процесів, явищ, її учасників. Взаємодія у філософському розумінні за певними аспектами може ототожнюватися з боротьбою, а також і з взаємодоповненням, взаємодопомогою, співпрацею. Взаємодія у філософському розумінні може описувати як цілеспрямований процес, так і певні зв'язки, які відбуваються без заздалегідь визначеної мети, проте будучи



об'єктивно обумовленими законами суспільного чи природного розвитку. Тож для формування більш чіткого та спеціального поняття, яке складе основу для нашого подальшого дослідження, розглянемо специфіку трактування взаємодії з точки зору науки управління.

Заслугує на увагу дослідження поняття «взаємодії» з точки зору управлінської науки, що проведено Ю.С. Назаром. Вчений зазначає, що в теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах – як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Науковець аналізує позиції багатьох авторів та відзначає, що більшість із них розкривають поняття управління, процес управління, систему управління за допомогою категорії взаємодії. Так, О.М. Бандурка стверджує, що «управління являє собою такий процес взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на другу, друга ж виявляється здатною сприйняти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином» [5, с. 11]. В.К. Колпаков вважає, що «управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів» [6, с. 8]. Р.І. Панчишин акцентує увагу на таких ознаках взаємодії в управлінському аспекті її розуміння: 1) виникає між формально рівними суб'єктами для забезпечення виконання ними спільних завдань або завдань одного із цих суб'єктів спільними зусиллями; 2) предметом є взаємне узгодження, координація дій, поєднання ресурсів із метою спільної реалізації заходів організаційного та іншого управлінського характеру; 3) в основі лежать правовідносини, спрямовані на збалансування, досягнення оптимального співвідношення інтересів їх суб'єктів [7, с. 108].

Аналізуючи наведені вище міркування вчених щодо сутності та змісту категорії «взаємодія», зауважуємо, наскільки неоднозначим та складним

є трансформація його загальнофілософського розуміння у більш спеціальне та чітке тлумачення з урахуванням його управлінського контексту, а також конкретного застосування до відповідних процесів між елементами управлінських систем. Відтак, зберігаючи у своєму змісті загальнофілософські риси, категорія «взаємодія» з управлінської точки зору наділяється такими особливостями: 1) взаємодія характеризує основний елемент управлінської системи – процес, за допомогою якого така система поєднується та стає можливим її функціонування, взаємний вплив суб'єктів управлінської системи, взаємний зв'язок суб'єкта та об'єкта управління, а також ресурс та засіб, за допомогою яких стають можливі зміни в управлінській системі, її рух та досягнення свого призначення; 2) у наведеному аспекті взаємодія – це завжди діяльність, активна поведінка елементів управлінської системи; 3) це завжди цілеспрямована діяльність, процес, що має певну мету, задля якої і відбувається така взаємодія; 4) змістом взаємодії є поєднання спільних повноважень, засобів, ресурсів, зусиль суб'єктів управління, яке відбувається за умови єдності часу, місця, узгоджених способів та методів реалізації відповідних завдань та заходів; 5) неоднозначними є міркування вчених із приводу особливостей статусу суб'єктів взаємодії. Як було визначено вище, одні науковці стверджують, що взаємодіють суб'єкт та об'єкт управління (О. М. Бандурка), інші науковці (Р. І. Панчишин) до ознак взаємодії відносять те, що її учасниками є рівні за своїм статусом суб'єкти, та відбувається така взаємодія на засадах партнерства та співробітництва.

На наш погляд, вирішення наведеної дискусійності тверджень може бути запропоноване з огляду на те, у якому розумінні слід розглядати поняття взаємодії – у широкому чи у вузькому. Відтак у широкому розумінні взаємодія у сфері управління



може бути ототожнена з будь-якими управлінськими впливами та взаємозв'язками. Проте трішки інший відтінок значення категорія «взаємодія» має у вузькому його тлумаченні. Саме вузьке розуміння поняття «взаємодія» є більш релевантним до змісту нашого дослідження. У такому значенні взаємодія – це не будь-який процес впливу однієї сторони на іншу, а погоджена, спільна діяльність, яка характеризується взаємним впливом обох сторін одна на одну, взаємопроникненням та узгодженням цілей, способів, мети, повноважень, завдань, побудова якої можлива лише на засадах рівноправності, добровільності участі, партнерства та співробітництва.

Відтак, з'ясувавши специфіку тлумачення змісту категорії «взаємодія» у сфері наукового знання, що вивчає управління, перейдемо до розкриття найбільш спеціального значення взаємодії – його розгляду через призму доктрини адміністративного права. Слід відзначити, що адміністративно-правова наука сьогодні лише розпочинає здійснення системних та глибинних досліджень взаємодії як важливого елемента публічного адміністрування, певної функції державного управління, а також окремого напрямку діяльності публічної адміністрації та інших учасників політичного процесу. Здебільшого розкриття особливостей та сутності взаємодії в науці адміністративного права здійснено у рамках спеціально-правових досліджень діяльності органів державної влади (поліції, прокуратури, суду), органів місцевого самоврядування тощо. Відтак В.А. Завгородній, аналізуючи думку О.М. Васильєвої, зазначає, що в радянській адміністративно-правовій науці поняття взаємодії було сформульовано як визначення, що складається із двох головних ознак – як узгодженої та скоординованої діяльності [8, с. 56; 4, с. 9]. В.К. Звирбуль, наприклад, під взаємодією розуміє будь-яку узгоджену

діяльність державних органів і громадських організацій щодо виконання спільних завдань [9, с. 123]. І.І. Веремєнко та інші автори визначають взаємодію як діяльність, узгоджену між собою за цілями, місцем та часом, з раціональним розподілом наявних сил та засобів [10, с. 7]. І.В. Європіна та С.К. Табалюк, розглядаючи зміст «взаємодії» як адміністративно-правової категорії, відзначили, що аналіз нормативно-правових актів, наукових та інших джерел, що містять поняття «взаємодія», дає підстави для такого висновку: незважаючи на багатозначність змістовного навантаження, спільною ознакою майже всіх наявних визначень є перцепція цього поняття як узгодженої діяльності, мета якої – виконання завдань і отримання результату [11, с. 36].

Отже, розкриваючи сутнісні риси взаємодії як категорії адміністративного права, слід відзначити, що наведене поняття продовжує акумулювати в собі як загальнофілософські риси, так і риси категорії управління. Поряд із тим, у ході розгляду його в правничому аспекті, важливим є долучення до наведених вище рис також і особливостей, які характеризують його відображення у системі правових цінностей та норм, які визначають його співвідношення із системою адміністративного права та законодавства, його роль у механізмі адміністративно-правового регулювання.

Такий стан наукових напрацювань не дозволяє запропонувати якісне та змістовне визначення поняття «взаємодія держави та громадськості», оскільки останнє, попри те, що воно відноситься до адміністративно-правової категорії, є також досить узагальненим та повинно містити високий рівень наукового абстрагування. Також категорія «взаємодія держави та громадськості» передбачає наявність досить широкого кола її суб'єктів, що унеможливорює надто вузький підхід до формування його дефініції. Крім того, суб'єкти досліджуваної



взаємодії характеризуються відмінностями у правовому статусі та у природі повноважень (правомочностей) щодо участі в реалізації публічного управління та скеровування політичного процесу країни, представляють різні системи організації суспільства. До того ж, визначення категорії «взаємодія держави та громадськості» повинне відображати саму сутність і призначення такої взаємодії, які можуть виражатися у її цілях, меті, завданнях та інших конкретних зовнішніх виявах такої цілеспрямованої діяльності. Адже варто зауважити, що формулювання цілей взаємодії держави та громадськості повинне характеризуватися більшою концептуальністю і багатовекторністю, аніж формулювання цілей, наприклад, взаємодії судових органів та поліції, які є більш конкретними та значною мірою відповідають колу повноважень та завдань наведених органів, витікають із них та слугують ефективній їх реалізації.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, вважаємо за доцільне запропонувати таку дефініцію «взаємодія держави та громадськості»: це заснований на вимогах демократизму та верховенства права постійний, безперервний та систематичний процес взаємного впливу між державою та громадськістю в особі уповноважених суб'єктів та правомочних представників, сутність якого полягає у встановленні взаємного зв'язку між наведеними суб'єктами, налагодження постійної комунікації, з'ясування потреб громадськості, з огляду на які спрямовується публічне адміністрування, а також поєднання спільних ресурсів для вирішення завдань загальносуспільного значення, для реалізації чого такими суб'єктами здійснюється конкретна цілеспрямована діяльність, на основі правових вимог та за взаємним узгодженням сторін розробляється її конкретний механізм, що включає форми та методи, засоби, заходи, процедури тощо.

З огляду на наведене можна виділити ознаки взаємодії держави та громадськості: 1) це постійний, системний, безперервний характер, що означає те, що наведені суб'єкти – держава та громадськість – є ключовими акторами політичного процесу в державі. Саме тому досліджувана взаємодія повинна носити найбільш стійкий та непорушний характер, безперервно підтримуватися з боку обох наведених сторін; 2) передбачає обов'язкову двосторонність зв'язку: взаємний вплив, взаємне проникнення потреб, інтересів, цінностей, ідей, прагнень, мети та цілей; зворотній зв'язок громадськості на дії держави та навпаки, реагування держави на дії громадськості, її заходи, взаємне узгодження заходів, форм та методів взаємодії, активна участь кожного учасника у її здійсненні; 3) це активна діяльність. Взаємодія держави та громадськості обов'язковим чином повинна виражатися у конкретних заходах, діях, у створених механізмах та засобах такої взаємодії, а також у ході її здійснення повинні формуватися відповідні результати; 4) цілеспрямованість – взаємодія держави та громадськості має свою мету, а також визначені для її досягнення завдання; 5) правовий характер – наведена ознака відображає те, що взаємодія держави та громадськості ґрунтується на ключових вимогах права та правових цінностях, принципах та ідеалах. Зокрема, на вимогах верховенства права та законності, визнання людини найвищою соціальною цінністю, демократизму, рівності, свободи висловлення власної думки, плюралізму. Також слід зазначити, що окремі аспекти наведеної взаємодії тяжіють до необхідності врегулювання відповідно до правових норм. Проте це не свідчить про те, що усі процеси взаємодії держави та громадськості повинні бути визначені відповідно до чинного законодавства. Вона може здійснюватися у різних формах: як правових, так і організаційних,



проте завжди у межах та відповідно до вимог правового закону; 6) різний правовий статус та природа повноважень, прав та обов'язків учасників взаємодії держави та громадськості зумовлюють необхідність акцентування уваги на тому, що така взаємодія повинна ґрунтуватися виключно на засадах партнерства, добровільності, ініціативності сторін, недопущення відносин «влади-підпорядкування» та імперативних вимог у змісті взаємодії, для забезпечення чого держава повинна закріпити систему гарантій та створити механізм їх реалізації.

У статті пропонується авторське бачення визначення змісту та ознак взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні. Для вирішення наукової задачі розглянуто позиції науковців щодо розуміння категорії «взаємодія» у його загальнофілософському розумінні, у трактуванні науки управління та як категорії адміністративного права. За кожним аспектом виокремлено сутнісні риси досліджуваного поняття, а також прослідковано трансформацію змісту і обсягу категорії «взаємодія» у процесі її переходу від бачення фундаментальними науками до більш конкретного та спеціального трактування правовою та управлінською доктриною. За допомогою синтезу первинних сутнісних та специфічних рис досліджуваного поняття стало можливим сформулювати власну дефініцію категорії «взаємодія держави та громадськості у сучасній Україні», виокремити її істотні риси та особливості, серед яких постійний та системний характер, безперервність, двосторонність, активність, правовий характер та інші ознаки. Автор зауважує із приводу найбільш загального сутнісного визначення поняття «взаємодія», що філософська думка не сформувала чіткого, конкретного

та вичерпного розуміння окресленого поняття. Також, виходячи із загальнофілософського розуміння поняття «взаємодія», вона може позначати як позитивні зміни, так і зміни негативного характеру, як розвиток, так і деградацію певних процесів, явищ, її учасників. Аналізуючи наведені міркування вчених щодо сутності та змісту категорії «взаємодія», зауважуємо, наскільки неоднозначним та складним є трансформація його загальнофілософського розуміння в більш спеціальне та чітке тлумачення з урахуванням його управлінського контексту, а також конкретного застосування до відповідних процесів між елементами управлінських систем. Також зазначено, що стан наукових напрацювань не дозволяє запропонувати якісне та змістовне визначення поняття «взаємодія держави та громадськості», оскільки останнє, попри те, що воно відноситься до адміністративно-правової категорії, є також досить узагальненим та повинно містити високий рівень наукового абстрагування.

Ключові слова: взаємодія, держава, громадськість, правова форма, організаційна форма, управління, об'єкт управління, суб'єкт управління.

Mykolayets A. THE ESSENCE OF INTERACTION BETWEEN STATE AND PUBLIC IN MODERN UKRAINE

The article offers the author's vision of defining the content and features of interaction between the state and the public in modern Ukraine. To solve the scientific problem, the positions of scientists on the understanding of the category of interaction in its general philosophical sense, in the interpretation of the science of management and as a category of administrative law are considered. In each aspect, the essential features of



the studied concept are highlighted, as well as the transformation of the content and scope of the category interaction in the process of its transition from the vision of basic sciences to a more specific and special interpretation of legal and managerial doctrine. By synthesizing the primary essential and specific features of the concept, it became possible to form its own definition of the category interaction of state and public in modern Ukraine, to identify its essential features and characteristics, including permanent and systemic nature, continuity, bilaterality, activity, legal nature and others. signs. Regarding the most general essential definition of the concept of interaction, the author notes that philosophical thought has not formed a clear, concrete and comprehensive understanding of the outlined concept. Also, based on a general philosophical understanding of the concept of interaction, it can mean both positive changes and changes of a negative nature, as the development and degradation of certain processes, phenomena, its participants. Analyzing the arguments of scientists on the nature and content of the category of interaction, we note how ambiguous and complex is the transformation of its general philosophical understanding into a more specific and clear interpretation given its management context and specific application to the relevant processes between elements of management systems. It is also noted that the state of scientific developments does not allow to offer a qualitative and meaningful definition of interaction between state and public, as the latter, despite the fact that it belongs to the administrative-legal category, is also quite generalized and should contain a high level of scientific abstraction.

Key words: interaction, state, public, legal form, organizational form, management, object of management, subject of management.

Література

1. Философский энциклопедический словарь / ред. Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев и др. Москва : Мысль, 1983. С. 69
2. Большая Советская Энциклопедия / глав. ред. А.М. Прохоров. 3-е изд., Москва. 1971. Т. 5. С. 7.
3. Круглий В.М. Теоретико-правові засади взаємодії працівників оперативних підрозділів органів внутрішніх справ з населенням. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2002. № 3. Ч. 2. С. 134.
4. Завгородній В.А. Правове регулювання взаємодії органів Національної поліції та громадських організацій у протидії корупції : навч. посіб. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2016. 168 с.
5. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України : теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків : «Основа», 1996. С. 13.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. С. 10.
7. Панчишин Р.І. Поняття та форми взаємодії органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади. Право і суспільство. 2018. Вип. 6. Ч. 2. С. 108–113.
8. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами : пособие. Москва. 1977. С. 99.
9. Звирбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности : науч. пособие. Москва : Юрид. лит., 1971. С. 144.
10. Веремеенко И.И., Аксенов Р.Г. Взаимодействие милиции с добровольными народными дружинами : практ. пособие. Москва. 1975. С. 7.
11. Європіна І., Табалюк С. Взаємодія прокурора з органами державної влади та інститутами громадянського суспільства у сфері протидії злочинності. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 2. С. 33–43.

