

УДК 35:351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.40>**Т. В. Хайлова**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
та публічного управління  
Донецького юридичного інституту  
Міністерства внутрішніх справ України

**О. В. Роженко**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри цивільного та господарського права  
Криворізького навчально-наукового інституту  
Донецького юридичного інституту  
Міністерства внутрішніх справ України

## **ФУНКЦІОНАЛЬНА ЗАЛЕЖНІСТЬ ВЛАДИ ТА ОСОБИСТОСТІ В МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОГО (ДЕРЖАВНОГО) УПРАВЛІННЯ**

*У статті представлений системний функціональний підхід щодо дослідження взаємозв'язку влади та особистості, сформовано механізм публічного (державного) управління, що дає можливість чіткого визначення прямих і зворотних зв'язків. Виявлено можливість прямих і зворотних зв'язків, необхідність їх адекватності системи та пропорційності за масштабами. Формалізовано функціональна залежність влади і особистості, сформульовані її суперечності. Надано визначення процесу функціональної взаємодії влади і особистості, виокремлено фундаментальні умови такого механізму. У ході дослідження встановлено, що прямі зв'язки виходять від держави, зворотні – від особистості. Визначено, що державна влада формує сферу свого впливу, рівень її професійної компетентності і моральної відповідальності варіюється. Здійснено аналіз існуючих уявлень про структуру механізмів державного управління. Увагу приділено питанням реалізації публічної політики у процесі забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади та особистості. Для досягнення поставленої мети дослідження як теоретичну та методичну базу використано систему загальнонаукових і спеціальних методів, а саме: діалектичний метод наукового пізнання – для дослідження взаємозв'язку влади і особистості, методи причинно-наслідкового аналізу – для формування механізму публічного (державного) управління за системним функціональним підходом; системно-структурний метод – для формування характеристик елементів системи функціональної залежності влади та особистості; аксіоматичний метод – для визначення прямих і зворотних зв'язків. Сформовано характеристики елементів функціональної залежності влади та особистості. Здійснено чітке розмежування функцій влади та особистості. Встановлено, що зв'язок між державою та особистістю здійснюється через регіон та суб'єкт господарювання. Запропоновано механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом, а саме сформовано прямі та зворотні зв'язки, встановлено формалізацію їх направленості та представлено у процесі узгодження інтересів влади та особистості. Визначено, що громадянське суспільство у взаємовідносинах із державою становить сукупність рівноправних та вільних громадян. Через механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом забезпечуються межі самореалізації інтересів особистостей.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, функціональна залежність, влада, особистість, законодавство, суб'єкти управління, відповідальність.

**Постановка проблеми.** Протиріччя між особистістю та владою – одна з корінних причин розбалансованості публічного (державного) управління, що може приховувати в собі вірогідність наростаючих сьогодні соціальних вибухів і катастроф. Посилення цього протиріччя, розпорошення відповідальності опонентів веде до деградації особистості, до посилення апатії людини, до зміцнення помилкових цінностей, що і є, в кінцевому рахунку, причиною антисоціальної поведінки, наростаючою агресивності, виникаючих військових конфліктів, міжнаціональної ворожнечі.

Влада у своєму прагненні до «демократії» так деформувала соціальну політику, що багато людей сьогодні не відчувають задоволення від життя, не знайшли свого місця в ній, бачать багато несправедливості, але нічого не можуть змінити. Наприклад, хотіли б себе реалізувати у творчій професії, але все життя змушені тільки заробляти гроші на життя. Подібний стан свідчить, що створити новий тип соціального управління на такій основі неможливо. Питання взаємин державної влади і особистості – це одне із ключових питань соціуму, від якого залежить його політично-економічна облаштованість і стабільність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження взаємодії державної влади і особистості, як бази для створення ефективної системи державного управління, є в Україні відносно новим питанням, вивченню теоретичних основ якого поки що приділена недостатня увага. У контексті взаємодії державної влади і особистості механізм зворотних зв'язків – це в першу чергу механізм постановки суспільних проблем перед владою, і тільки у другу – оцінка її діяльності. Тому що у випадку такої постановки суспільної проблеми у влади виникає можливість спільного із громадянством її вирішення, можливість консолідувати соціум і підвищити ефективність державного управління.

Л. Приходченко вважає, що в механізмах публічного (державного) управління можна виділити цільову, нормативно-правову, організаційну, економічну та інформаційну складові частини. Вона зазначає, що цільова складова частина є первинним елементом структури механізму. Правова

частина другої складової частини визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина другої складової частини формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму державного управління [1].

Т.В. Бельська зазначає, що формування і розвиток організаційної структури взаємовідносин держави та суспільства у процесі модернізації державного управління в Україні має відбуватися за наявності мети, дієвого механізму реалізації запланованих заходів та елементів управління, за допомогою яких відбуватиметься процес взаємопроникнення суб'єкта та об'єкта державного управління [2].

За твердженням В. М. Алексеєва, «сучасна держава вже не тільки і не стільки апарат підкорення і примушення, а насамперед – інститут вирішення і попередження соціальних проблем і агент зі створення умов для розвитку суспільства, соціальних організацій і людини, а також система планування, організації та координації соціального розвитку» [3].

Формування механізму взаємодії – це складний, системний процес, тому що хоча і не існує єдиної й універсальної моделі взаємодії громадянського суспільства і демократичної держави, в основі лежить роль демократичної держави, як представника громадянського суспільства, а не навпаки. Громадянське суспільство і держава перебувають у процесі постійного розвитку, а тому питання їх співвідношення і взаємодії завжди зберігають свою актуальність.

**Метою статті** є аналіз взаємозв'язку влади та особистості, формування механізму публічного (державного) управління за системним функціональним підходом.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління і громадянське суспільство несуть у собі суспільну основу, існують у рамках єдиного комунікаційного поля держави. Розроблення і реалізація функціональної залежності влади і особистості в механізмі державного управління може стати основним концептуальним еле-

ментом накопичення потенціалу розвитку, виділення пріоритетів, введення всіх соціально-економічних програм у рамки цілісного управління країною, регіоном, містом як складними соціальними системами.

У результаті системного функціонального підходу до дослідження взаємозв'язку влади і особистості з'являється можливість чіткого визначення прямих і зворотних зв'язків, де вони змістовно адекватні системі і за масштабами пропорційні, що і є підставою для оздоровлення як суспільної свідомості, так і державної влади. Остання сьогодні як ніколи потребує чіткої стратегії своєї поведінки в суспільстві у виробленні зовнішньої політики і сучасної парадигми національної єдності країни.

Якщо державна влада «перестає бути інтелектуальним і організуючим центром суспільства, не відбиває його корінних потреб і інтересів, відстає у своїх діях від розвитку його духовного потенціалу» [4], то відбувається відрив влади від суспільства і, тим більше, від особи.

До державної влади відноситься все, крім законодавства і суду. Закон не може передбачити все, тому встановлює загальні норми для життя держави, але в межах цих норм повинна діяти адміністрація, не тільки свідомо і розумно, але і вільно. Тому діяльність адміністрації не зводиться до одного тільки виконання законів. В області управління є як виконання – просте здійснення приписів закону, так і урядова діяльність – як ініціатива і розпорядження в рамках закону, яка здійснює керівництво зовнішньою і внутрішньою політикою держави.

Залежно від сфери реалізації держава виконує **внутрішні** і **зовнішні** функції.

*Внутрішні* функції включають:

– економічну функцію, проявляється в організації, координації, регулюванні економічних процесів за допомогою непрямих методів державного управління (податкової і кредитної політики), а також прямих (створення стимулів економічного зростання і здійснення санкцій);

– політичну функцію, пов'язану зі здійсненням політичної влади, вироблення програми, цілей розвитку суспільства, забезпеченням політичної стабільності та ін.;

– соціальну функцію, яка включає: справедливий розподіл доходів між різними соціальними верствами і групами через введення прогресивного оподаткування; створення відповідних умов для розвитку особистості, її творчих здібностей; реалізацію прав на змістовний працю для кожної працездатної людини, в процесі якого розвиваються його організаторські, інтелектуальні та творчі здібності; високий рівень матеріального добробуту і задоволення духовних потреб; захист громадян від негативних аспектів механізму ринкової економіки; - недопущення соціальних конфліктів [5].

*Зовнішні* функції включають оборону країни, функцію взаємовигідного співробітництва, дипломатичну та ін.

Особистість у своїй основі являє єдність відтворювальної, соціокультурної і політичної функції. Високопродуктивний і творчий працівник – це, як правило, політично активний громадянин. І сучасна держава свідомо йде на певний розвиток політичної культури своїх громадян не тільки з метою збільшення своїх прибутків, підвищення економічної ефективності, але і з тим, щоб удосконалювати механізми громадського саморозвитку.

Суперечливість функціональної залежності влади і особистості проявляється вже під час виконання економічної функції. Деформація стимулів до праці (розрив у доходах громадян, розрив між працею та її оплатою, розрив між легальними доходами і споживанням), відсутність ідеології і прикладів морального ставлення з боку органів влади (розрив між суспільством і державою) визначили споживацьке ставлення особистості до виконання його економічної і політичної функцій.

Механізм державного управління в центр уваги ставить конкретні проблеми економічного, політичного і соціального розвитку. Завдяки цій орієнтації розвиток суспільства відбувається без соціальних і екологічних катаклізмів і загострення суспільних відносин [6]. Процес функціональної взаємодії влади і особистості – вироблення компромісного рішення для досягнення суспільного консенсусу з актуальних і потенційних проблем розвитку. Фундаментальні

умови функціонування такого механізму служать синхронні дії влади, державних установ, економічних суб'єктів. Адекватний механізм розвитку суспільства дозволяє контролювати держава за допомогою права і активності особистості.

Управління країною повинно базуватися і здійснюватися на науковій основі. Тільки за цієї умови вона стає професійною. Воно повинно стати відкритим суспільству і, отже, бути зрозумілим йому. Спонтанні непередбачувані дії влади породжують апатію суспільної свідомості, «знижують активність громадян у здійсненні необхідних змін у суспільстві. Мляве суспільне створення і суспільні відносини, падіння почуття громадянської відповідальності і духовності створюють умови для функціонування безконтрольної політичної влади, підштовхують владу до вирішення суспільних проблем силовими методами, сприяють порушенню законів самою владою, виключають діалогові методи вирішення спірних питань в суспільному житті» [2].

Таким чином, проблема функціональної залежності державної влади та особистості стала об'єктом наукового аналізу. Постійно змінюється суспільство, суспільна свідомість, нові парадигми суспільного розвитку ініціюють зміну влади, її змісту і функцій, роблять її більш цивілізованою, здатні відображати корінні інтереси суспільного життя. Але цього не відбувається, тому що стратегічні напрямки розвитку, запропоновані владою, або помилкові, неспроможні, або вироблені без участі всього населення, всіх суб'єктів управління.

Сьогодні державна влада є організуючим центром суспільства, органом управління суспільними процесами (існують прямі зв'язки), але повинно мати місце розуміння суспільства (наявність зворотних зв'язків) щодо: вектору розвитку самої влади, її підґрунтя і якою мірою воно відповідає суспільним інтересам, відповідає парадигмі національної єдності. Відповіді на ці питання дозволяють характеризувати легітимність влади,

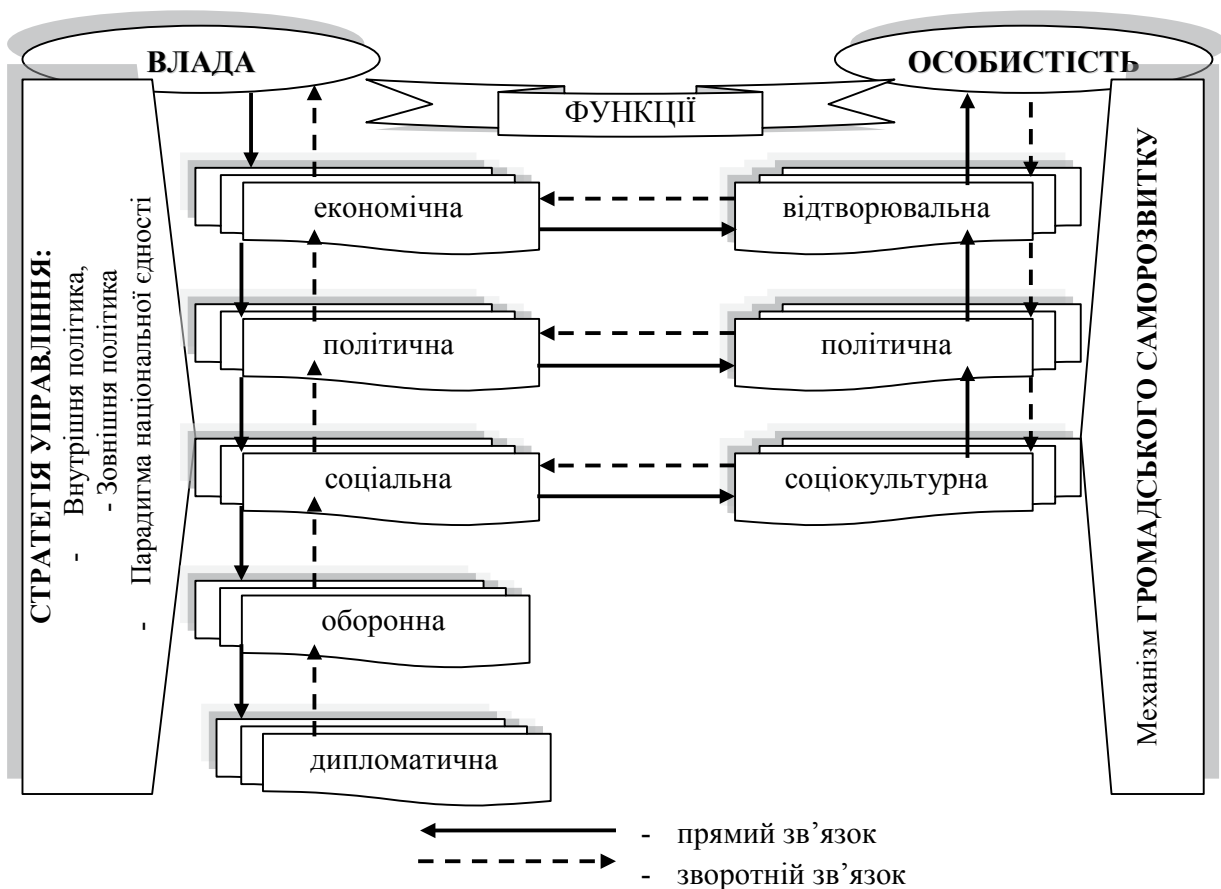


Рис. 1. Механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом

її демократичності та відповідальності перед суспільством. Влада може «вести» суспільство за спільно з ним визначеним курсом, який відповідає вимогам загальних законів соціального розвитку, або може «вести» «на шлях тупикового розвитку, застарілих уявлень, сформованих не в інтелектуальному діалозі з суспільством, а в коридорах самої влади» [3].

Для забезпечення різновекторного діалогу держави з особистістю, для формування та розвитку як прямих, так і зворотних зв'язків між цими суб'єктами сформовано механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом, який характеризується, зокрема, наявністю двосторонньої залежності між функціями, що виконуються владою та особистістю (рис. 1).

Управління держави – це процес узгодження інтересів різних суспільних структур і соціально різнорідних груп (верств, класів) народу. Тому управління – завжди політика. Управління, через взаємопов'язання спонукань і обмежень, здійснюється таким чином, щоб забезпечити узгодження інтересів різних особистостей (груп). Суттєвою рисою управління є відповідальність (примус), яке реалізується в адмініструванні. Держава управляє шляхом збалансованості прав і обов'язків в межах реалізації відповідальності [7]. За невідповідності прав і обов'язків відповідальність не виникає. Тоді держава «панує»: «відповідальність приписується із зовні».

Таким чином, владарювання і управління висловлює взаємодію між суб'єктами управління і особистістю із приводу формування органів управління, контролю і впливу на їх діяльність. Це відповідає принципу народовладдя, коли між суспільством і державою встановлено глибокий і постійний взаємозв'язок [8].

Держава зверху вниз управляє особистістю, яка є системою прямого зв'язку. Усе, що йде від держави – прямі зв'язки, все що йде від особистості, – це зворотний зв'язок. І ця система ефективна, якщо є пропорційність прямих і зворотних зв'язків, де вони змістовно адекватні і за масштабами пропорційні. У випадку, коли пропорції порушуються, вся інша система, згідно

з законом гомеостазу, виживає, підлаштовується або пригнічує його, якщо нове народжене навколишнім середовищем. Проблема полягає в тому, як налагодити зворотний зв'язок. Як правило, окрема особа не може подавати сигнали. Сума особистостей формує народ, структурований за різними ознаками. А найближче до народу (особистості) знаходиться регіон.

Отже, зв'язок між державою (макрорівень) і особистістю (нанорівень) здійснюється через регіон (мезорівень) та суб'єкт господарювання (макрорівень), які здатні транслювати на самий верхній рівень різні відхилення, що відбуваються в суспільстві. Звідси можна побачити подвійну природу регіональних органів та суб'єктів господарювання, що відповідає науково-практичним положенням забезпечення їх економічної безпеки, згідно з [9]: з одного боку, вони повинні дотримуватися інтересів населення даної території, а з іншого боку – загальнонародні інтереси через реалізацію волі держави.

Ця суперечливість вимагає дозволу через чітке розмежування функцій органів влади. Саме «функціональний підхід дозволяє виділити цілісні організовані системи серед всіх інших об'єктів і їх сукупностей» [6]. Особистість здійснює управління через функції управління, делегуючи їх органами державної влади та породжуючи відповідну організаційну структуру. Структура органів управління забезпечує декомпозицію функцій у часі і просторі. Права особистості, закріплені Конституцією, породжують обов'язки (функції), відповідальність органів управління. Вони ж, у свою чергу, делегуються на всі рівні органів управління громадянам, територіям, спілкам та асоціаціям, малим і середнім підприємствам. Це зміцнює матеріально-фінансову та правову базу органів місцевого самоврядування, які все більш активно впливають на правильне використання ресурсів територій (соціальних, духовно-культурних, управлінських і т.п.), а не тільки природних.

**Висновки і пропозиції.** Держава, як соціальний інститут, виникає насамперед із потреби задоволення інтересів суспільства, забезпечення прав і свобод кожної особистості. Сьогодні головною умовою

виживання держави є прискорення темпів соціального прогресу, підключення до вирішення проблем колективного розуму, інноваційних результатів регулювання соціального простору, досягнення соціальної рівноваги. Від культури і політичної поведінки суб'єктів управління залежать напрямки соціального прогресу. Державна влада формує сферу свого впливу, рівень її професійної компетентності і моральної відповідальності варіюється. Державна влада покликана підняти активність своїх громадян у вирішенні наявних проблем, але, всупереч, виключає їх від адекватного регулювання, притупляє пильність, що погрожує не передбачуваними наслідками. Державна влада, що логічно, повинна бути під контролем суспільства, зокрема, засобами інформаційних технологій, що дозволяють доступ до для будь-якого громадянина країни. Ураховуючи зворотній зв'язок від особистості, суб'єктами державного управління повинні прийматися та реалізовуватися рішення, нести за них відповідальність. Запропонований регулюючий вплив передбачає додаткові матеріально-фінансові й інтелектуальні витрати, але підвищує вірогідність ефективної протидії збурюючим впливам зовнішнього середовища.

Таким чином, громадянське суспільство – саморегульована система, що у взаємовідносинах із державою становить сукупність рівноправних та вільних громадян, їхніх добровільних об'єднань, які перебувають у відносинах конкуренції та солідарності поза безпосереднім впливом держави, яка через механізм публічного (державного) управління за системним функціональним підходом забезпечує межі самореалізації інтересів особистостей, їхніх об'єднань та підтримку їх інфраструктури.

### Список використаної літератури:

1. Приходченко Л.Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. Вип. 2. С. 108–110.
2. Бельська Т.В. Глобальне громадянське суспільство: сутність, генеза та вплив на державну політику України : монографія. Київ : ВАДНД, 2016. 300 с.
3. Алексеев В. М. Суспільство та держава: управлінські взаємовідносини: монографія. Чернівці : Технодрук, 2012. 344 с.
4. Дубич К.В. Механізми державного управління системою надання соціальних послуг : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління». Київ, 2016. 36 с.
5. Машков А.Д. Теорія держави і права: підручник. Київ : ВД «Дакор». 2014. 492 с.
6. Лашук О.С. Механізми державного управління розвитком регіону в контексті децентралізації владних повноважень : дис. ... канд. наук. з держ. упр. Чернівці, 2019. 183 с. URL : [https://www.stu.cn.ua/media/files/pdf/dis/dis\\_lashuk.pdf](https://www.stu.cn.ua/media/files/pdf/dis/dis_lashuk.pdf).
7. Хайлова Т.В. Подолання неузгодженості інтересів держави та підприємницьких структур як фактор забезпечення економічної безпеки. *Сучасні проблеми державного управління різними сферами і галузями економіки: збірник наукових праць*. Донецьк : ДонДУУ, 2011. Т. XI. Вип. 202. С. 90–98.
8. Бондаренко І. Владно-управлінські відносини в системі державного управління України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2006. № 4. С. 188–193.
9. Роженко О.В. Управління підприємством на основі забезпечення його економічної безпеки : дис. ... канд. екон. наук. Одеса, ОНПУ. 2017. 241 с.

### **Khailova T., Rozhenko O. Functional deposit of government that features in the mechanism of the public (duster) management**

*The article presents a systematic functional approach to the study of the relationship between government and the individual, formed a mechanism of public (state) governance, which allows a clear definition of direct and feedback. The possibility of direct and feedback, the need for their adequacy of the system and proportionality in scale is revealed. The functional dependence of power and personality is formalized, its contradictions are formulated. The definition of the process of functional interaction of power and personality is given, the fundamental conditions of such a mechanism are singled out. The study found that direct connections come from the state and feedback from the individual. It is determined that the state power forms the sphere of its influence, the level of its professional competence and moral responsibility varies. The analysis of existing ideas about the structure of public*

---

*administration mechanisms is carried out. Attention is paid to the implementation of public policy in the process of ensuring effective interaction between public authorities and the individual. To achieve the goal of the study as a theoretical and methodological basis used a system of general and special methods, namely: dialectical method of scientific knowledge – to study the relationship of power and personality, methods of causal analysis – to form a mechanism of public (state) systemic management. functional approach; system-structural method – for the formation of the characteristics of the elements of the system of functional dependence of power and personality; axiomatic method – to determine the direct and feedback. The characteristics of the elements of functional dependence of power and personality are formed. There is a clear distinction between the functions of power and personality. It is established that the connection between the state and the individual is carried out through the region and the business entity. The mechanism of public (state) management according to the system functional approach is offered, namely direct and feedback connections are formed, formalization of their direction is established and presented in the process of coordination of interests of the power and the person. It is determined that civil society in relations with the state is a set of equal and free citizens. Through the mechanism of public (state) management according to the system functional approach the limits of self-realization of interests of individuals are provided.*

**Key words:** mechanisms of public administration, functional dependence, power, personality, legislation, subjects of management, responsibility.