

О. А. Бажінова,
аспірантка кафедри політології
та філософії ХарРІ НАДУ

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано проблему взаємодії органів публічної влади з громадськістю в контексті демократизації системи державного управління. Розглянуто роль комунікативної парадигми в державному управлінні.

Ключові слова: комунікація, відкритість та прозорість влади, зв'язки з громадськістю.

Взаємодія органів державного управління з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика свідчить, що тільки при постійній взаємодії органів публічної влади з громадськістю вони можуть якісно виконувати свої функції.

На сучасному етапі розвитку України до найактуальніших завдань належать питання залучення громадськості до процесу прийняття рішень і, як результат цього, досягнення ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. В Україні процес прийняття рішень ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла для населення. Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення.

На думку української дослідниці О. Крутій, “державне управління як система суспільних відносин існує в різних формах взаємодії влади та громадськості. Традиційним є встановлення зворотного зв'язку між суспільством і владою через загальне виборче право, що реалізується завдяки парламентському механізму. Однак на сучасному етапі суспільного розвитку вказана форма взаємодії, яка активно застосовувалася починаючи ще з ХІХ ст., вже не задовольняє вимог суспільства як у світі в цілому, так і в Україні,

зокрема” [1, с. 9].

Проблемою взаємодії органів публічної влади з громадськістю в системі державного управління займалися такі вчені, як О. Бабінова, В. Бакуменко, Н. Драгомирецька, А. Колодій, О. Крутій, О. Литвиненко, Н. Нижник, Г. Почепцов, М. Пухтинський, В. Ребкало, Ю. Сурмін, В. Тертичка, В. Токовенко та ін.

Віддаючи належне проведеним вітчизняними і зарубіжними науковцями дослідженням, слід зазначити, що в умовах швидкоплинних процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, великої недовіри різних соціальних спільнот до органів публічної влади виникає потреба в розробці нових механізмів взаємодії між державою та громадськістю, які б враховували як сучасні світові тенденції, так і українські реалії. Зазначене й обумовлює актуальність проведеного дослідження. Тому метою даної статті є спроба проаналізувати концепції взаємодії органів публічної влади з громадськістю як чинника демократизації державного управління, визначити основні наукові категорії в цьому питанні.

Демократичне врядування є необхідною передумовою для побудови демократичної системи управління. Ефективне демократичне врядування є результатом взаємодії добре скоординованої влади, з одного боку, та обізнаного, зацікавленого та активного громадянина з іншого. Узагальнюючи сучасні погляди на проблематику демократії, відзначимо, що до основних критеріїв демократії відносять “народовладдя” чи здійснення влади (публічної) та врядування народом безпосередньо. Принцип народовладдя закріплений ст. 5 Конституції України [2], де сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Визначення народу верховним носієм державної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно і незалежно, виключно у своїх інтересах. Право народу на встановлення і здійснення влади є його

природним правом. Громадянське суспільство – суспільство громадян із високим рівнем економічного, соціального, політичного, культурного і морального розвитку, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини; суспільство рівноправних громадян, яке не залежить від держави, але взаємодіє з нею заради загального блага. Високий рівень розвитку громадянського суспільства забезпечує демократичність держави. Становлення громадянського суспільства являє собою неперервний процес удосконалення громадянина, суспільства, влади, політики, права, які охоплює всі без винятку сфери життєдіяльності.

В Україні запропоновано курс глибоких реформ та системної модернізації країни, що охоплює всі сфери суспільного життя. У фокусі цього курсу – людина як унікальна особистість і як громадянин. Щоденна діяльність громадянського суспільства та його організацій є необхідною умовою функціонування правової держави і демократичного врядування. Слід підкреслити, що люба модернізація суспільства приречена на провал, якщо народ має неефективну владу і слабку державу. В цьому сенсі мета України – створення справжньої республіки як спільної справи громадян, об'єднаних спільним інтересом до розвитку країни та розумінням суспільства як спільного блага. В умовах побудови громадянського суспільства, на наш погляд, до процесів політичного управління має бути залучений кожен громадянин, система державних інститутів – поставлена під контроль громадян, завданням державної політики є створення політико-правових умов для зміцнення громадянського суспільства, становлення громадських організацій як повноцінних учасників у вирішенні соціально-економічних та соціокультурних питань.

Як зазначає відома українська дослідниця Н. Драгомирецька, “у контексті комунікацій категоріальний апарат науки державного управління окремо не виділяється. Здебільшого простежуються опосередковані вказівки на роль і місце комунікативної діяльності, її прояви, техніки, методи прояву і впровадження. Можна говорити про те, що місце комунікаційних

взаємозв'язків у діяльності суб'єктів державного управління окреслено всіма аспектами взаємовідносин щодо реалізації державної політики. Виокремлюється ряд функцій, у яких опосередковано згадується комунікативна діяльність. Аналіз літератури дає можливість виокремити підходи зарубіжних і вітчизняних фахівців до проблеми комунікацій і комунікативної діяльності.

Серед сучасних системних підходів в організації державного управління особлива роль відводиться інформаційно-комунікаційним аспектам. Вважається, що для побудови моделі державного управління важливою є концепція систем з інформаційним зворотним зв'язком. Цей підхід демонструє динаміку перетворення інформації на рішення, які, у свою чергу, стають діями. Необхідно приділяти більше уваги їх взаємозв'язкам, а не окремим частинам як таким. У такому розумінні комунікація, вірогідно, розглядається як засіб, за допомогою якого в єдине ціле поєднується організаційна діяльність, модифікується поведінка, здійснюються зміни, інформація набуває ефективності, реалізуються цілі” [3].

На думку української дослідниці О. Бабінової, “аналіз сучасної української літератури з питань взаємодії органів публічної влади з громадськістю призводить до висновку щодо необхідності більш чіткого формулювання та визначення різниці між такими поняттями як “відкритість влади” та “прозорість влади”, “зв'язки з громадськістю” та “взаємодія органів влади з громадськістю”, а також “участь громадськості” та “залучення громадськості [4, с. 83-84].

Досить часто такі поняття, як “відкритість” та “прозорість” ототожнюються, але це не зовсім правильно. Ці поняття тісно пов'язані між собою, але не тотожні. Відкритість ще не є прозорістю, але тільки веде до неї. Так, у “Новому тлумачному словнику української мови” поняття “відкритість” визначається як доступність, досяжність для зору, а прозорість – як просвічуваність наскрізь [5].

Як зазначається в Енциклопедичному словнику з державного

управління, “відкритість влади – прозорість (transparency), тобто перебування під публічним контролем; доступність (accessibility) кожному у будь-який час, всюди; чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness). Відкритість влади визначається трьома основними чинниками. По-перше, це якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат. По-друге, це існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади. І по-третє, існуючим у суспільстві, і зокрема в державному апараті, рівнем політичної культури. Забезпечення інформаційної Відкритість влади є двостороннім процесом. З одного боку, її запорукою є існування суспільного запиту на отримання об’єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних органів, активна позиція громадянського суспільства щодо державної влади. З другого боку, рівень відкритості визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади з метою якомога кращого інформування громадськості про свою роботу, одним з чинників чого є бажання влади легітимізувати себе” [6, с. 92].

Важливим у цьому контексті є визначення поняття зв’язки з громадськістю в системі державного управління. На наш погляд, найбільш точним, є визначення в такій редакції “цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій і установ) з громадянами і суспільними інститутами, яку можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію публічної влади і управління, що реалізується ними і дає змогу оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих чи інших рішень і дій; ідентифікувати політику, що проголошується; співвідносити програми, що реалізуються, із суспільними інтересами; формувати масові уявлення з будь-яких проблем для отримання суспільного розуміння, підтримки прийняття і виконання відповідних заходів. Для владних структур ця управлінська функція є особливо актуальною, оскільки брак інформуванню населення нерідко спричинює поширенню різних здогадок і

чуток, що формують негативне ставлення до влади. Перед владними структурами постає завдання наблизити державний апарат до громадян та їх організацій, зробити його роботу більш відкритою, зміцнити відносини з громадськістю. Зв'язки з громадськістю в системі державного управління будуються на основі загальних закономірностей формування сприятливого ставлення соціального середовища до здійснюваних дій. Для підтримки зв'язків з громадськістю існують апробовані технології – від спілкування з вузьким колом людей до масових засобів комунікації з необмеженою аудиторією” [6, с. 257].

Достатньо часто в суспільних науках використовується поняття зв'язки з громадськістю (скорочено PR). Слід зазначити, що тут “існує певне непорозуміння щодо термінів та понять “залучення громадян” – citizen participation та “зв'язки з громадськістю” – public relations.

На наш погляд, можна погодитися з точкою зору, що “залучення громадян” – це систематичний процес ідентифікації, інформування, зацікавлення та залучення різних груп у громаді з метою розробки плану дій, що буде якнайдосконалішим у технічному відношенні. PR – це спрямовані дії направлені на вплив на громадську думку, що мають на меті створення позитивного іміджу організації. Методи PR не завжди мають на меті повне і об'єктивне інформування громади про всі сторони проблеми...” [8, с. 18].

Аналізуючи різні визначення цих понять, вважаємо, що найбільш наближеними до дійсної ролі зв'язків з громадськістю для державно-управлінських відносин є визначення українського дослідника С. Колоска: “PR – постійний комунікативний психологічний прямий та зворотній контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін” [9, с. 7].

Підсумовуючи сказане, можна дійти висновку, що “зв'язки з громадськістю” – це перш за все інформування громадськості про діяльність органу влади чи організації або установи. Це передбачає надання саме той

інформації, яку орган влади чи установа, організація бажають надати про себе та свою діяльність для більш сприятливих умов співпраці та взаємодії, але це ще не є взаємодія як результат.

На сьогодні в Україні існує проблема, яка полягає в тому, що громадська думка недостатньо врахована, та недостатньо вивчається органами публічної влади, при цьому під вивченням громадської думки ми розуміємо таке: “це – опосередкована форма консультацій органів державної влади з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики. Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо, телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок. Результати вивчення громадської думки враховуються органами державної влади під час прийняття рішень та їх подальшої реалізації” [6, с. 83].

Слід підкреслити, що державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та очікуванням громадян. Нерідко останні намагаються впливати на процес державного управління, але більшість таких спроб є невдалими. Під впливом доволі негативного стереотипу складається оцінка громадянами України діяльності органів публічної влади. Від якості управлінських рішень, що приймають державні службовці, часто залежить не тільки ефективність і результативність відповідної державної політики, але й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян.

На погляд американського дослідника Г. Райта, можна виділити такі комунікативні компоненти: процес реагування на інтереси різноманітних груп; процес розуміння інформації, укладеної в законодавчих актах, їхнє

трактування і створення правил, каналів упровадження даних законів; створення внутрішніх інформаційних потоків; акцент на вивченні поведінки людей, а не управлінських структур і умов праці [10, с. 8]; підхід до комунікативної діяльності як до потреби в особистісних і міжособистісних взаєминах, що існують поза формальними, бюрократичними відносинами: спілкування, ствердження самоповаги й особистісної цілісності індивіда [Там же, с. 9]; процес зв'язків з численними окремими групами й окремими індивідами у забезпеченні громадянських послуг [там же, с.10]; взаємини індивіда й організації із широкими масами та співвідношення з цілями суспільства [Там же, с. 11].

Український дослідник І. Василенко виокремлює комунікації, які включені в процес прийняття рішення. До таких комунікацій відносить такі: спільне обговорення, виявлення спільності в процесі мислення при обговоренні, що і є етапом збирання інформації. Цей етап ґрунтується на статистичних матеріалах, анкетуванні, результатах інтерв'ю, на допомозі соціальних проектних груп, на результатах нарад, спостереження [11, с. 103]. Вважається, що для ефективного процесу прийняття рішення необхідно використовувати прикладні методики конфліктології, правила раціональної дискусії [Там же, с. 105]. До таких дискусій вважає за необхідне залучати також зацікавлені соціальні групи [Там же, с. 107].

Аналізуючи літературні джерела можна прийти до висновку, що існує тлумачення комунікацій як різновиду соціальної технології, котра спрямована на поліпшення процесу спілкування і обміну соціальної інформації [12 – 15.].

Комунікації, також розглядаються в контексті управління за участю громадян. Міжнародний досвід демонструє як загальні підходи, так і розбіжності в розумінні комунікацій як засобу залучення громадян до прийняття державних рішень. Здебільшого акцент робиться на організаційних структурах, які спрямовані на здійснення такої діяльності. Комунікації в цьому аспекті сприяють процесу залучення громадян до

державного управління.

Підводячи короткі підсумки можна констатувати, що комунікативна діяльність розглядається і як складова повсякденної діяльності, і як зовнішньо спрямована робота, що вимагає своїх правил і також має певним чином оцінюватися. При цьому, необхідно враховувати, що комунікативна діяльність спрямована на взаємодію, побудовану певним чином. Отже, не тільки самі відносини породжують необхідність комунікативної діяльності, але і спрямована комунікативна діяльність може породжувати формування і розвиток тих чи інших відносин.

Аналіз літератури свідчить, що в процесі комунікації як специфічної трудової діяльності мотив, мотивація і поведінка відіграють значну роль і від них багато в чому залежить результат діяльності, а сама „ситуація” багато в чому взаємозалежна з умовами зовнішнього середовища.

Сучасний розвиток демократії в Україні вимагає вдосконалення механізмів взаємодії громадян і держави, її методів та форм. У контексті активізації формування громадянського суспільства в Україні найактуальнішими питаннями сьогодення є налагодження ефективної взаємодії між владою та суспільством, створення дієвих механізмів цього процесу.

Список використаних джерел

1. *Кругтій О. М.* Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / О. М. Кругтій. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 302 с.
2. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
3. *Драгомирецька Н. М.* Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця : [монографія] / Н. М. Драгомирецька – О. : Астропринт, 2005. – 280 с.
4. *Бабінова О.* Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / О. Бабінова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1(19). – С. 83–90.
5. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. – Т. 1 (А-Э) 42000 слів / [уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко]. – К. : Аконт, 1998. – 910 с.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Державне управління : словн.-довід. / [уклад. В. Д. Бакуменко (кер. творчого

кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика] / за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

8. Залучення громадян до участі у місцевому самоврядуванні // Аспекти самоврядування : часопис українсько-американської програми “Партнерство громад”. – К. : Фондація “Україна – США”, 1999. – 56 с.

9. *Колосок С. В.* Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / С. В. Колосок – К. : Вид-во УАДУ, 2003. – 20 с.

10. *Райт Г.* Державне управління : [пер. з англ.] / Г. Райт. – К. : Основи, 1994. – 191 с.

11. *Василенко І. А.* Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Издат. корпорация “Логос”, 2000. – 200 с.

12. Ефективна комунікація між державною службою та засобами масової інформації : [пер. з англ.] – Д. : Центр екон., 2000. – 68 с.

13. *Иванов В. И.* Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления / В. И. Иванов, В. И. Патрушев. – М. : Экономика, 2001. – 325 с.

14. Муниципальное управление / [под ред. А. Г. Гладышевой, В. Н. Иванова, Б. С. Савченко и др.]. – М. : Муницип. мир, 2002. – 560 с.

15. *Шамхалов Ф.* Основы теории государственного управления / Феликс Шамхалов. – М. : ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2003. – 518 с.

Vazhinova E. A. Interaction of public authorities and the community as a factor of public administration democratization.

The article analyses the problem of interaction of public authorities and the community in the context of public administration democratization. The role of communicative paradigm in public administration is being examined.

Key words: communication, openness, transparency of power, public relations

Бажинова Е. А. Взаимодействие органов публичной власти с общественностью как фактор демократизации государственного управления.

Проанализирована проблема взаимодействия органов публичной власти с общественностью в контексте демократизации системы государственного управления. Рассмотрены вопросы роли коммуникативной парадигмы в государственном управлении

Ключевые слова: коммуникация, открытость, прозрачность власти, связи с общественностью.