

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний  
аграрно-економічний  
університет

ДКС Центр  
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

Державне управління: удосконалення та розвиток № 9, 2017

УДК 316.334.52

С. М. Малаш,  
аспірант кафедри маркетингу та реклами  
Київського національного торговельно-економічного університету, м. Київ

## ПРОБЛЕМАТИКА ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

S. M. Malash,  
aspirant of the Dept. marketing and advertising of Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

### PROBLEMATICS OF RELATIONSHIP BETWEEN THE AUTHORITIES AND PUBLIC AUTHORITIES

У даній статті представлено та проаналізовано реальну картину взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськістю та існуючі підходи до розуміння їх взаємодії. У статті розглянуті проблемні питання налагодження взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськістю. Визначено, що основою досягнення ефективної взаємодії є реалізація принципу співпраці, який гарантує налагодження партнерських відносин між владою та громадськістю. Дано визначення поняттю «інститути громадянського суспільства» та їх впливу на органи виконавчої влади.

This article presents and analyzes a real picture of the relationship between the executive authorities and the public and the existing approaches to understanding their interaction. The article deals with the problematic issues of settling the relations of the executive authorities with the public. It is determined that the main achievement of effective cooperation is the implementation of the principle of cooperation, which guarantees the maintenance of the partnership between power and the public. The definition of "civil society institutions" and their influence on executive bodies is given.

**Ключові слова:** проблематика, взаємодія з громадськістю, органи виконавчої влади, суспільство.

**Key words:** problems, interaction with the public, bodies of executive power, society.

**Постановка проблеми:** Проблема залучення громадського сектору до співпраці із органами влади завжди була актуальною, а сьогодні перетворилася на одну з ключових дискусійних питань сучасних дослідників теорій демократії. Налагодження ефективних взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськістю є однією із ключових у розумінні побудови демократичної держви.

**Аналіз попередніх публікацій:** Поняття взаємодії громадськості з владою розглядається як провідний комунікативний елемент сучасного суспільства. На даний час підходи до розуміння взаємодії суб'єктів державного управління дозволяють нам конкретизувати взаємовідносин між владою та громадським суспільством і дійти висновку про те, що найбільш продуктивними є такі напрямки соціально-гуманітарного знання, як структуралізм, функціоналізм, теорії соціальної дії та інтегративного розуміння соціальної структури. Поняття взаємодії громадськості з владою розглядається як провідний комунікативний елемент сучасного суспільства. Основою теоретико-методологічного обґрунтування ролі

соціально-психологічних факторів у державному управлінні процесами взаємодії із громадськістю є наукові доробки таких вчених, як: Г. Атаманчук, Ж. Зіллер, В. Золотарьов, Н. Корабльова, В. Корженко, О. Крутій, В. Малиновський, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, Г. Одінцова, О. Оболонського, П. Петровського та ін.

**Мета публікації:** Проаналізувати проблемні питання налагодження взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськістю та існуючі підходи до розуміння їх взаємодії.

**Виклад результатів дослідження:** На сьогоднішній день налагодження ефективної взаємодії є одним з найважливіших завдань соціуму, від якого залежить його політична стабільність. Це пов'язано з тим, що громадськість визначає зміст інститутів влади, а характер інститутів влади, у свою чергу, впливає на розвиток громадськості. Прийнято вважати, що не існує єдиної й універсальної моделі взаємодії громадськості і влади, проте завжди в основі лежить роль демократичної держави, як уособлення влади і представника громадянського суспільства.

Налагодженість взаємовідносин визначає ефективність взаємодії та передбачає, що органи виконавчої влади не лише інформують про свою діяльність громадськість, а залучають її до участі в процесах розробки та прийняття державно-управлінських рішень. Так, новою парадигмою взаємодії виконавчої влади та громадськості є не лише інформування останньої, а і залучення її до участі у реалізації державної політики. Основою досягнення ефективної взаємодії є реалізація принципу співпраці, який гарантує налагодження партнерських відносин між владою та громадськістю, а отже, посилює їх відповідальність за прийняті ними державно-правлінські рішення. У результаті, налагоджується партнерська співпраця між громадянами та органами виконавчої влади на основі досягнення довіри.

Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні висвітлює А. Колодій. У своїй праці він звертає увагу на те, що у сучасному світі перспективи розвитку країни відкриваються тільки тоді, коли влада й громадянське суспільство не тільки вступають у діалог, а й налагоджують сталу взаємодію, що включає участь громадянського суспільства у державних справах та сприяння з боку влади саморозвитку громадянського суспільства. Автор доводить, що необхідність взаємодії між громадянським суспільством і державною владою зумовлюється тим, що навіть демократична держава не здатна постійно адекватно відображати усю повноту суспільних інтересів. Лише громадянське суспільство в особі самодіяльних громадських організацій, партій, рухів може своєчасно виявляти нагальні потреби та ініціювати необхідні правові, політичні та державні зміни. [1].

Досліджуваній проблематиці присвячені колективна праця В. Бебика, В. Бортнікова, Л. Дехтерьової, А. Кудряченко “Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі” [2]. На думку авторів, взаємодія громадянського суспільства та держави складається із двох взаємно відповідальних впливів: держави на громадянське суспільство й громадянського суспільства на державу. Розвинена, демократична правова держава виконує лише ті функції, які визначає для неї громадянське суспільство. Разом з тим, взаємозв'язок демократичної держави і громадянського суспільства неможливий без певної автономії останнього. Демократична влада може лише координувати, але не визначати діяльність громадянського суспільства. Тому різні елементи громадянського суспільства мають домагатися такого політико-правового статусу, який не допускав би їх підпорядкування державним органам і водночас не суперечив би праву останніх на владу та на роль гаранта миру та їх основних інтересів.

На думку Ю. Молчанової можна виділити два напрямки у дослідженні соціально-комунікативної проблематики державного управління: аналіз взаємовідносин з громадськістю та процесу взаємодії в державному управлінні [3].

Дослідник зазначає, що основним результатом діяльності державних установ та організацій виступає “продукт”, який зазвичай має інформаційний характер. Тому ефективність державного управління багато у чому забезпечується системою управлінських впливів, спрямованих на організацію та підтримання управлінської взаємодії з метою успішної реалізації функцій та виконання завдань, що стоять перед державною установою чи організацією. Крім розгляду соціальних комунікацій з точки зору управлінського впливу, автор також ставить питання взаємодії.

У дослідженні Н. Драгомирецької “Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект” аналізується поняття комунікативної діяльності у державному управлінні. Автор стверджує, що комунікації суб'єктів державного управління включені в їх основну діяльність і обслуговують її як засіб. Тобто, автор зосереджується на динамічній стороні соціально-комунікативного процесу, так званій “впливовій дії” [4].

Можна відмітити, що комунікативна діяльність у системі державного управління багато в чому відповідає поняттю “взаємовідносини з громадськістю”, хоча і виходить за його межі. Більшість українських дослідників соціальної взаємодії у системі державного управління і, зокрема, PR-діяльності в органах виконавчої влади національного та регіонального рівнів, а також місцевого самоврядування підкреслюють обов'язковість зворотного зв'язку в цьому процесі та багато інших. Дослідники зосереджуються на зв'язках з громадськістю як технологічному вираженні комунікативного процесу.

Можна зробити висновок, що зв'язки з громадськістю у системі державного управління певним чином розглядаються як вид комунікативної та передумовою діяльнісної взаємодії між органами державної влади і громадськістю. Методологія дослідження особливостей взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськістю повинна включати аналіз діяльнісної взаємодії держави з громадськістю.

Таким чином, у сфері державного управління, продуктивніше розуміти взаємодію як багаторівневу систему інтеракції між індивідуальними чи колективними суб'єктами, яка має місце на всіх зазначених рівнях (раціонально-вербальному, емоційному, мотиваційному, рефлексивному чи творчому) і переважно спрямовується на співпрацю, та передбачає достатню поінформованість суб'єктів, оволодіння ними технологіями паритетної взаємодії та децентрації, прагнення до самоврядності.

З позицій системного підходу надійність і щільність взаємодії влади і громадянського суспільства відбивають зв'язки, що показують якість і зміст їхнього інформаційного взаємного обміну, і орієнтують на досягнення соціальної ефективності державного управління. Відсутність ефективних зворотних зв'язків не дозволяє вести розмову про системний процес. Більш того, тривала відсутність ефективності зворотних зв'язків у соціальних системах може призвести до не

легітимності системи державного управління. Інтенсивність взаємодії влади і громадськості дозволяє створювати могутні зворотні зв'язки, здатні корегувати вектор розвитку соціуму і створювати точки вирішення напруги, що накопичились у суспільній системі.

Коли мова йде про громадськість, як суб'єкт досліджуваної взаємодії, слід розуміти, що це – система правових інститутів, яка забезпечує самоорганізацію, структурування та сомотворення населення у цілісний та повновладний суб'єкт конституційного права. Це – сукупність громадських та соціальних інституцій, а також організаційних заходів, які формують основу реально функціонуючого суспільства у протигагу та доповнення до виконавчих структур держави (незалежно від політичної системи).

Інститути громадянського суспільства (далі ІГС) – об'єднання громадян (в т.ч. громадські організації, політичні партії, профспілки, церква, сім'я, різні заклади освіти, ЗМІ), які:

– зменшують деструктивну силу протистояння інтересів та впорядковують енергію людей, вводячи в організоване русло протести, акції непокори тощо;

– є засобом самовираження індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних інтересів;

– захищають інтереси певної групи у її протистоянні з іншими групами інтересів;

– оберігають суспільну систему від хаосу та створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади;

– виступають гарантом не порушення, збереження особистісних прав громадян, дають їм впевненість у своїх силах, є опорою у їхньому можливому протистоянні з державою.

Інститути громадянського суспільства покликані ефективніше коригувати державну політику. Однак, активна діяльність ІГС повинна приводити не до послаблення, а до фактичного посилення можливостей держави. Очевидно, що перехід у взаємовідносинах влади та громадськості від традиційного “вертикального” впливу до взаємодії є умовою якісної зміни державного управління, що передбачає об'єднання творчих зусиль представників державного управління та громадянського суспільства як безпосередніх суб'єктів управління. Тому, слід зазначити, що якісна та ефективна взаємодія органів державної влади з громадянським суспільством передбачає конструктивне інституційне та організаційне забезпечення взаємодії із чітко визначеними структурними та функціональними складовими цього процесу.

Виконавчу владу на місцевому рівні, тобто в областях, районах здійснюють обласні, районні, Київська міська державна адміністрація, а також місцеві (територіальні) органи центральних органів виконавчої влади, котрі, власне, і виступають у якості суб'єкта досліджуваної взаємодії. Правовою основою організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади є Конституція України, Закон України “Про місцеві державні адміністрації” та інші нормативно-правові акти.

Таким чином громадянське суспільство залежить від діяльності інститутів влади і не може набути розвинених форм в умовах політичного насильства й тиранії. Тому зворотній зв'язок у стосунках громадянського суспільства і правової держави дуже важливий. Визначаючи автономність громадянського суспільства, правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням, іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Громадська складова та участь у формуванні та реалізації державної політики може вважатися ефективною лише тоді, коли озвучені громадянами проблеми починають розв'язуватися за їхньої участі у процесі прийняття рішень та контролю за їх виконанням. З іншого боку, форма такої участі та взаємодії є більш ефективною, якщо громадяни виступають не як “індивідуальні представники громадськості”, а об'єднані в групи, організовані громадської ініціативи, громадські організації.

Найчастіше роль суб'єктів взаємодії з органами виконавчої влади з боку громадськості відводиться громадським об'єднанням, які реалізують певні заходи для залучення громадян до творення державної політики. Слід відзначити, що саме різноманітність громадських організацій як основи інституту громадянського суспільства є дієвим засобом активізації громадян, а відтак – важливим резервом демократії.

**Висновки та напрями подальших досліджень:** З вищевказаного можна зазначити, що громадські організації – один із важливих суб'єктів процесу взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю та вироблення державної політики. Їхня участь у цьому процесі насамперед консультативна та представницька. Не маючи повноважень ухвалювати остаточні рішення щодо визначення державної політики, ці організації вступають у взаємодію з головними виробниками політики. У процесі такої взаємодії вони впливають, здійснюють тиск, громадський контроль та оцінку.

#### Список літератури:

1. Колодій А. На шляху до громадянського суспільства: Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні / ред. Л. Федорів. – Львів, 2002. – 276 с.

2. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі: Навчально-методичний посібник / В.Бебик. В.Бортніков, Л.Дегтерьова, А.Кудряченко; За заг. ред. В.Бебика. – К.: ІКЦ «Леста», 2006. – 248 с.

3. Молчанова Ю., Ефективність управлінської діяльності в системі державної служби соціально- психологічний аспект [Текст] / Ю. Молчанова // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2005. - №1.

4. Драгомирецька Наталія Михайлівна. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : дис... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Національна академія держ. управління при Президентові України. — К., 2007. — 516арк. — Бібліогр.: арк. 434-463.

#### References.

1. Kolodij, A. (2002), Na shliakhu do hromadians'koho suspil'stva: Teoretychni zasady j sotsiokul'turni peredumovy demokratychnoi transformatsii v Ukraini [Towards a Civil Society: The Theoretical Foundations and Socio-Cultural Provisions of Democratic Transformation in Ukraine], L'viv, Ukraine.

2. Bebyk, V. Bortnikov, V. Dehter'ova, L. and Kudriachenko, A. (2006), Derzhava i hromadians'ke suspil'stvo: partners'ki komunikatsii u hlobal'nomu sviti [State and Civil Society: Partnerships in a Global World: A Methodological Toolkit], IKTs «Lesta», Kyiv, Ukraine.

3. Molchanova, Yu. (2005), “Effectiveness of management activity in the civil service social and psychological aspect”, Visnyk Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Pryzydentovi Ukrainy, vol. 1.

4. Drahomyrets'ka, N.M. (2007), “Dragomiretskaya Natalia M. Communicative activity in public administration: theoretical and methodological aspect”, Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Natsional'na akademiia derzh. upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 15.09.2017 р.*



ТОВ "ДКС Центр"

Вропу.