

УДК 35.01:328.18

О. А. БАЖИНОВА

НАЛАГОДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано питання комунікаційної взаємодії органів державної влади та громадськості. Наведено особливості зарубіжного досвіду. Акцентовано на можливості використання цього досвіду для Української держави.

Ключові слова: комунікація, зв'язки з громадськістю, взаємовідносини між публічною владою та громадськістю.

The article analyses experience of developed countries of the world in the sphere of communicative interaction of the state authorities and public. Some peculiarities of the world experience are examined. Possibility of this experience implementation in Ukraine is under consideration.

Key words: communication, public relations, relationship between public authorities and public.

Комунікації між владою та громадськістю обумовлюють характер політичного режиму. За умови запровадження демократичного політичного режиму в сучасному інформаційному суспільстві виникла необхідність у створенні нових механізмів комунікації, що забезпечать демократизацію державного управління.

Проблема комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості знайшла відображення в дослідженнях багатьох учених. Механізм демократизації державного управління повинен стати механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій і цілей розвитку людини, суспільства та держави. Адже, як зазначає Ю. Тихомиров, механізм державного управління повинен повною мірою відображати взаємодію різних елементів управління, які мають характер стійких взаємозалежностей і причино-наслідкових зв'язків [10, с. 482]. З точки зору державного управління важливим результатом комунікативної взаємодії має бути політична стабільність. Як указують політологи, соціологи, науковці з державного управління, політична стабільність значною мірою обумовлена регулюванням відносин в системі державного управління, між владою та бізнесом, культурою та суспільством [9, с. 27]. Ю. Габермаса, описуючи сучасні західні демократії, застерігає, що в умовах зростання інструментального розуму до критичної межі може відбутися перехід до суспільства, в якому громадські місця не стають ареною обговорення та вільного вибору, а суспільні проблеми, подібно технічним, вирішуються експертами, що використовують інструментально-раціональне знання [14, с. 327]. За наявності всіх зовнішніх ознак демократії та

всіх атрибутів свобод і прав людини, їх зміст наповнений інструментально-раціональним знанням, повністю контрольованим державою. Таким чином, зовнішня свобода обертається внутрішнім поневоленням людини. Панівна ідеологія, стандартні цілі завдяки використанню технологій Public Relations, що контролюють усі сфери суспільного та соціального життя, сприймаються громадянами як свої власні, і людина навіть не відчуває власного поневолення. Це і є, за Ю. Габермасом, “нова якість демократичного суспільства – новий тоталітаризм” [13, с. 142–143].

Теорію демократичної стабільності обґрунтовуює Г. Екстайн, а Г. Алмонд і С. Верба теж пов’язали демократичну стабільність зі становленням громадянської культури. Однак, на наш погляд, ще недостатньо уваги приділяється дослідниками питанням політичної культури, зокрема, політичної участі та довіри народу до влади. Саме від них залежить характер комунікаційної взаємодії та владних відносин у державі.

Тому метою даної статті є спроба провести вторинне дослідження, проаналізувати висновки соціологічних досліджень, що характеризують комунікативну взаємодію органів державної влади з громадськістю.

Політична культура впливає на швидкість демократичних змін у державі, сприяє функціонуванню демократичних інститутів, стабільності. При цьому одним з найважливіших компонентів демократичної політичної культури є громадська участь населення та довіра до органів державної влади. Розглянемо більш детально ці компоненти демократичної політичної культури.

Громадська участь, за І. Ібрагімовою, – це “визнання потреби доповнення механізмів представницької демократії (участі громадян у виборчих процесах) процедурами залучення громадськості до обговорення оптимальних шляхів вирішення нагальних проблем та до їх розв’язання” [6, с. 17]. Вирішальним критерієм демократії участі є активність громадянського суспільства. Отже, демократія участі – це спосіб включення громадян у процес прийняття рішень.

Чинне законодавство виділяє такі форми вирішення територіальною громадою питань місцевого значення: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, вибори, органи самоорганізації населення [3].

У демократичному суспільстві існують різноманітні форми участі громадян у суспільних справах. Використовуючи ці форми можна знаходити неординарні підходи у прийнятті рішень, готувати активних членів громадськості до роботи в органах публічної влади.

Іншим компонентом демократичної політичної культури є довіра. Довіра до влади дає можливість ухвалювати важливі для державотворення але непопулярні політичні рішення, забезпечує широку підтримку та загальний успіх реформаційних процесів, створює в суспільстві атмосферу консолідації, стабільності, впевненості в державному курсі, в політичних лідерах, в завтрашньому дні.

Результати соціологічних досліджень свідчать, що рівень довіри громадян до різних гілок і щаблів державної влади в Україні коливається

в межах 3 – 30 %. Причому найвищий рівень довіри фіксується щодо місцевих органів влади, а найнижчий – щодо вищих ешелонів влади в державі. Так, згідно з опитуванням, проведеним впродовж 10 – 19 лютого 2012 р. Київський міжнародний інститут соціології провів всеукраїнське опитування громадської думки стосовно того, наскільки населення довіряє або не довіряють різним суспільним та політичним інституціям. У результаті був розрахований баланс довіри-недовіри – різниця відсотку тих, хто довіряє, та тих, хто недовіряє.

Дослідження балансу довіри-недовіри українців до різних суспільних та політичних інституцій показало, що цей баланс є позитивним тільки до двох інституцій. Лідерами є:

- церква – баланс довіри найвищий з усіх інституцій +45 %;
- ЗМІ – +12 %.

Далі йдуть з приблизно нульовим балансом:

- Збройні сили України – 2,4 %;
- суспільні організації – 2,4 %.

Баланс довіри до Президента та Опозиції за регіональним розподілом:

– У Президента баланс довіри від’ємний в усіх регіонах України; менш негативний він у Південному (-24 %) та Східному (-29 %) регіонах; у Центральному регіоні баланс довіри становить -65 %, у Західному -54 %.

– Баланс довіри до Опозиції від’ємний в усіх регіонах крім Західного (7 %); найбільш негативний він у Східному (-67 %) та Південному (-50 %) регіонах, у Центральному регіоні баланс становить -13 %.

У дослідженні також вимірювався рівень довіри до людей взагалі і незнайомих, до найближчого оточення і до політиків (індекс довіри від 0 до 10). Найвищим є рівень довіри до членів родини (9,5 балів) та до друзів (8,1 балів). Довіра до колег (6,6 балів) і декларативна довіра до людей взагалі (6,2 балів) приблизно на середньому рівні. На низькому рівні довіра до незнайомих (3,2 балів), ще нижчий рівень довіри до політиків (2,1 балів).

Політична довіра є важливим показником, що пов’язаний з валовим національним доходом на душу населення – чим вищий національний доход, тим вище рівень довіри; і навпаки, високий рівень довіри сприяє довірі до економічних реформ, банків, державних інституцій і сприяє розвитку економіки країни. Рівень доходу на душу населення в Україні найнижчий, а політичної довіри майже найнижчий з усіх країн Європи.

За даними міжнародного порівняльного соціологічного дослідження, виконаного Інститутом соціології НАН України в межах загальноєвропейського моніторингового проекту “Європейське соціальне дослідження”, в якому у березні – квітні 2005 р. брали участь 24 держави ЄС та Україна, за рівнем задоволеності населення роботою уряду своєї країни Україна зайняла 9-те місце з кінця, а за рівнем довіри працівникам центральних та місцевих органів державного управління та їх чесності – останнє місце [10].

З 2005-го до 2007 р. середній бал задоволеності роботою уряду, який вираховується за шкалою, де 0 означає “зовсім незадоволений”, а 10 – “повністю задоволений”, скоротився з 4,25 до 2,17 і Україна посіла останнє

місце серед 25 країн, які брали участь в опитуванні 2007 р. У 2009 р. цей коефіцієнт становив лише 1,55 бала. За таким же коефіцієнтом Україна з показником 2,32 опинилася на передостанньому місці і за довірою до Парламенту країни.

У 2007 р. лише 8,4 % опитаних відповіли, що протягом останніх 12 місяців їм прийшлося звертатися до політиків, представників уряду чи місцевої влади – це третє місце з кінця у переліку країн, що брали участь в опитуванні [4, с. 493]. За даними жовтневого 2009 р. опитування, проведеного Українським інститутом соціальних досліджень ім. О. Яременка, 94 % населення країни вважали, що в умовах економічної та фінансової кризи Президент України неефективно справлявся зі своїми обов'язками. Така ж оцінка була надана 93 % опитаних стосовно Верховної Ради України, 85 % – Уряду України, 73 % – місцевих органів влади [Там же, с. 493].

Дані ІС НАНУ 2010 р. щодо рівня довіри Президенту, Уряду та Верховній Раді показують певні позитивні зрушення порівняно з даними попередніх останніх років, але вони значною мірою пояснюються тим, що зміна влади завжди супроводжується зростанням довіри на підставі позитивних очікувань. Це, зокрема, підтверджують дані моніторингу, який проводиться Центром економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова: у серпні 2010 р. порівняно з травнем цього ж року істотно знизився рівень підтримки дій органів влади і вищих посадових осіб держави – так, частка респондентів, які повністю підтримують діяльність Президента України, знизилася з 40 % у травні до 23 % у серпні; частка тих, хто повністю підтримує діяльність Уряду – з 27 до 14 %, а частка тих, хто повністю підтримує діяльність Верховної Ради України – з 19 до 11 % [8].

Цікавим є також той факт, що якщо рівень довіри до основних владних структур, з одного боку, є досить низьким, а з іншого – зазнає значних коливань залежно від подій, які відбуваються в політичному, соціально-економічному житті країни, то рівень довіри до громадських організацій постійно залишається хоча й не дуже високим (на рівні 15 %), але стабільним.

На нашу думку, низький рівень довіри до центральних органів державної влади можна пояснити як загальним рівнем політичної культури і тоталітарною спадщиною національного менталітету, так і державною політикою, що призвела до політичної та соціальної нестабільності, неготовності України протистояти світовій фінансовій кризі, різкому падінню рівня життя та зростанню безробіття та рівня цін у країні. У державному управлінні відроджуються авторитарні тенденції [2], демократичні інститути не спрацьовують. Це ставить під загрозу демократичні перетворення в Україні та надзвичайно актуалізує розробку запровадження державних заходів щодо виховання в українському суспільстві демократичної політичної культури. Україні необхідно подолати відчуження народу від влади, що стрімко зростає. Це можна зробити, змінюючи саму філософію державного управління, змінюючи, насамперед у свідомість державних службовців і політиків, а через них – і в суспільну свідомість народу в цілому, норм, принципів і процедур

демократичної політичної культури. Дійсно демократичне суспільство відшукує такі моделі комунікативної взаємодії, що базуються на діалоговому форматі влади та населення. В їх підґрунті мають бути фундаментальні права людини, а комунікативна взаємодія – виступати інструментом формування громадської думки на підставі демократичної політичної культури, яка однаковою мірою використовується як засобами масової інформації, так владними структурами.

За даними Edelman Trust Barometer (Барометр довіри), суспільна довіра до влади різко впала по всьому світу. Edelman Trust Barometer опублікував дані напередодні Всесвітнього економічного форуму в Давосі. Онлайн опитування Edelman опитало 25 000 респондентів серед населення в цілому, понад 5600 людей з верхньої частини суспільства – з вищою освітою, з високими доходами домашніх господарств [5].

Уряди звинувачують у фінансовому та політичному хаосі 2011 р. У цілому довіра до влади впала на дев'ять процентних пунктів до 43 %. Довіра бізнесу також знизилася з 56 до 53 %. Хоча бізнес показав менш різкий спад настроїв. Найзначніше зниження було в країнах Центральної Європи. Бізнес в Іспанії, Франції та Німеччині показав зниження довіри на 21, 20 і 18 процентних пунктів відповідно. Китай був єдиною країною, яка показала значне зростання довіри бізнесу з 61 до 71 %.

Річард Едельман, президент і виконавчий директор Edelman, сказав: “Бізнес зараз у кращому становищі, ніж уряди, які повинні керувати виходом з кризи довіри. Бізнес повинен розглядатися як сили добра і рушійної сили з метою отримання прибутку” [Там же].

Поряд з цим різким зниженням довіри до інститутів, наприклад, до уряду або бізнесу, дослідження підкреслює різку зміну числа в тих, хто знову став довіряти урядам.

Органи публічної влади декларують важливість демократичних цінностей та ролі практичного застосування новітніх демократичних механізмів урядування, за яких “комунікативна політика держави має забезпечити створення розвинутих інституціоналізованих комунікацій, у тому числі між владою та громадянами, на принципово нових засадах – рівній партнерській взаємодії” [7, с. 149]. Проте розвиток реальної демократії та прищеплення демократичної політичної культури в Україні залишається справою рук ентузіастів і тих керівників органів місцевої влади, які щиро намагаються запроваджувати механізми демократичного врядування в практику державного управління на місцях [Там же]. Європейські ж політики у Брюсселі висловлювали жаль з приводу тривалої політичної нестабільності в Україні.

Нагальним питанням сьогодення є вироблення та широке запровадження державної політики, спрямованої на розвиток демократії, нових механізмів комунікативної взаємодії влади з народом. Ідеологічним підґрунтям нової філософії влади з громадськістю має бути переконання, що запровадження демократичної політичної культури найбільшою мірою сприяє ефективному функціонуванню демократичної системи. Для стійкого

демократичного розвитку необхідно, “щоб усі громадяни були залучені до політики не на словах, а на ділі, і щоб їхня участь у політичному житті була заснована на поінформованості, результатах аналізу і розумінні причин, що роблять таку участь необхідною” [14, с. 16].

Громадська участь поінформованих громадян у публічному управлінні має бути визнана одним з показників ефективності діяльності органів державної влади при її оцінці. Нова філософія державного управління вимагає також наближення до демократичних стандартів урядування – відкритості влади, розмежування бізнесу та політики, партнерської взаємодії між владою та громадянами й інституціями громадянського суспільства у виробленні та реалізації політичних рішень, усунення адміністративних перешкод і створення максимально сприятливих умов для трудової діяльності та реалізації підприємницької ініціативи громадян, забезпечення надійного захисту приватної власності, рішучої відмови від жорсткої регламентації життєдіяльності шляхом надмірного втручання політики в економіку і приватне життя [7, с. 150].

Безперечно, держава має не тільки поділяти, але й пропагувати базові суспільні цінності, навколо яких має здійснитися демократична консолідація українського народу, адже лише “суспільство, в якому досягнуто консенсус щодо того, що є цінністю, може розглядатися як стабільна система, оскільки в ній зникає головне джерело суперечностей між окремою особою і суспільством в цілому. Тим часом у країнах, які тільки-но стали на шлях демократичних перетворень, виникають тенденції ціннісних розколів” [13, с. 86].

Отже, основними напрямками державної політики мають стати:

- поглиблення демократичних перетворень;
- забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина, реалізація верховенства права в усіх сферах суспільного життя;
- демократизація органів державної влади;
- інституалізація громадянського суспільства;
- забезпечення активної участі громадян у державному управлінні;
- підвищення політичної культури населення, об’єднання населення навколо єдиних цінностей.

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що діалогічні форми управління є одним із провідних, пріоритетних напрямків реформування організації державного управління в сучасній Україні. Реалізація цих форм комплексно забезпечує таке його функціонування, яке відповідає засадам успішної побудови демократичного суспільства на всіх рівнях державного управління.

Література:

1. *Бабінова О.* Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / *О. Бабінова* // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1 (19). – С. 83–90.

2. Балакірева О. М. Сприйняття населенням напрямів соціально-економічного розвитку країни як передумова готовності до системних реформ та модернізації / О. М. Балакірева, В. А. Головенько, Д. А. Дмитрук та ін. // Український соціум. – 2010. – № 4 (35). – С. 24.

3. Гнатюк О. Л. Из истории американской коммуникологии и коммуникативистики : Гарольд Лассуэлл / О. Л. Гнатюк // Актуальные проблемы теории коммуникации : сб. научн. тр. – СПб. : Изд-во СПбГПУ, 2004. – С. 11–20.

4. Детермінанти соціально-економічної нерівності в сучасній Україні : [монографія] / [О. М. Балакірева, В. А. Головенько, Д. А. Дмитрук та ін.] ; за ред. к.соціол.н. О. М. Балакіревої ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – 592 с.

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

6. Ібрагімова І. М. Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності / І. М. Ібрагімова // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2004. – № 1. – С. 36–41.

7. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О. Радченко – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.

8. Реформування системи державного фінансування організацій громадянського суспільства в Україні : Біла книга // Громадянське суспільство. – 2010. – № 2. – С. 16–21.

9. Связи с общественностью как социальная инженерия / под ред. В. А. Ачкасовой, Л. В. Володиной. – СПб. : Речь, 2005. – 336 с.

10. Суспільна довіра до влади різко впала по всьому світу. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ua/~1/0/all/2012/01/24/266859>

11. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр : Тихомиров, 1998. – 798 с.

12. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / Э. Тоффлер ; [пер. с англ.]. – СПб. : Наука, 2000.

13. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас. – СПб. : Наука, 2000. – 389 с.

14. Шайгородський Ю. Ціннісні трансформації в період суспільних змін // Ю. Шайгородський // Соціальна психологія – 2009. – № 3. – С. 86–96.

15. Almond G. The Intellectual History of Civic Culture Concept. The Civic Culture Revisited / G. Almond // Gen. Editors G. Almond, S. Verba. – Boston. – Toronto, 1980. – P. 1–36.

16. Habermas J. The Theory of Communicative Action. / J. Habermas. – London, 1984.