

## СУТНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

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

---

*У статті розглядається проблематика налагодження взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськістю та існуючі підходи до розуміння їх взаємодії.*

**Ключові слова:** взаємодія, громадськість, органи виконавчої влади, суспільство, демократія.

### Постановка проблеми

Проблема налагодження ефективних взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськістю є однією із ключових у розумінні побудови демократичної держави. 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.

### Аналіз попередніх публікацій

На сьогоднішній день існуючі 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 XIX–XX ст., як структуралізм (Ж. Лакан, К. Леві-Стросс, Г. Спенсер), функціоналізм (Е. Дюркгейм, Р. Мертон), теорії соціальної дії та інтегративного розуміння соціальної структури (Дж. Александер, Хабермас Ю.). Поняття взаємодії громадськості з владою розглядається як провідний комунікативний елемент сучасного суспільства. Особливо

плідною вважається теорія комунікативної дії Ю. Хабермаса, де використано поняття “суб'єктний потенціал” та визначені принципи автономності учасників діалогу, які діють на основі симетричних взаємин. 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

Представити та проаналізувати реальну картину взаємовідносин органів виконавчої влади з громадськістю та існуючі підходи до розуміння їх взаємодії.

### Виклад результатів дослідження

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. Цій проблематиці присвячені дослідження науковців О. Крутій та І. Ібрагімової.

Необхідність налагодження партнерських взаємовідносин між органами державної влади та громадськістю, у своїй монографії “На шляху до громадянського суспільства. 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.

Досліджуваній проблематиці присвячені колективна праця В. Бебика, В. Бортнікова, Л. Дехтерьової, А. Кудряченко “Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі”. 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.

Пов'язане це з тим, що правовий лад – треба розглядати як машину, устрій якої наперед розрахований на конкретні випадки і яка сама, тобто цілком автоматично, починає діяти, як тільки ці випадки трапляються; і хоча ця машина створена і запущена в хід руками людини, вона і після того, як людина, що її створила, покидає її, продовжує діяти незалежно і відповідно до своїх законів, так начебто вона зобов'язана своїм існуванням тільки собі. Тому державну діяльність не можна залишати надовго без уваги громадянського суспільства.

О. Крутій, порівнявши існуючі підходи до налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади та громадськістю, приходять до висновку, що в нових моделях державного управління, які активно впроваджуються в багатьох зарубіжних країнах (“Новий публічний менеджмент”, “Справедливе управління”, “Концепція мережної парадигми”), основний акцент робиться на необхідності переходу від традиційної бюрократії до гнучких форм управління, що передбачає перенесення центру ваги з потреб владних суб'єктів на потреби громадян, а також перетворення в адміністративно-правовій сфері з метою децентралізації владних відносин.

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.

У монографії П. Петровського визначено основний гуманітарний зміст сучасного

державного управління, що зорієнтований на постійне використання людинознавства як своєї методологічної основи та передбачає постійне врахування суб'єктивних детермінант людської поведінки та діяльності. Конкретними напрямками впровадження гуманітарної парадигми державного управління визначено її застосування як методологічної моделі відтворення управлінської ситуації із акцентуванням уваги на людських, суб'єктивних чинниках управління, формування людиноцентрованої адміністративної культури та відповідних ментально-психологічних якостей публічних менеджерів.

Методи і механізми впливу органів державного управління на суспільну свідомість з використанням соціально-психологічних засобів у всіх сферах людської діяльності аналізують: Е. Аронсон, В. Бехтерев, В. Васютинський, Г. Лебон, А. Маслоу, С. Московичі, Г. Почепцов та ін.

А комунікативну діяльність як специфічну галузь активності органів державної влади аналізували такі українські дослідники, як Н. Дніпренко, Н. Драгомирецька, Ю. Молчанова, Г. Почепцов.

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

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".

Близькою до попередньої є позиція дослідника Т. Кузнякової, що виділяє серед діяльнісних функцій державного управління специфічну, яка забезпечує як внутрішню організаційну взаємодію, та і взаємодію з громадськістю – "комунікативну функцію". Зазначається, що комунікативною функцією державного управління є встановлення зв'язків взаємозалежності у здійсненні завдань і функцій державного управління, поєднання інтересів його суб'єктів. Таким чином, державно-управлінські комунікації теж розглядаються у якості специфічного управлінського впливу, що детермінує ефективність взаємодії з громадянським суспільством.

На думку Н. Дніпренко комунікативна складова державного управління втілюється через технології пов'язані з організацією комунікацій органів державної влади і суспільства. Тобто державно-управлінськими комунікаціями є система з вираженою структурою зв'язків та специфічними ознаками. При цьому від поняття інформаційної діяльності комунікативна діяльність органів державного управління відрізняється наявністю зворотного зв'язку з боку суспільства.

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.

С. Колосок у своїх дослідженнях ролі PR

в системі державного управління визначає зв'язки з громадськістю як постійний комунікативно-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. Тобто в даному випадку зв'язки з громадськістю розглядаються як передумова діяльній взаємодії.

У даному напрямку, потрібно відмітити роботу Л. Руїс Мендисабаль "Зв'язки з громадськістю як комунікативний аспект державного управління". Автор досліджує зв'язки з громадськістю у якості державно-управлінської комунікативної діяльності у різних сферах – економічній, політичній, соціокультурній. У роботі зазначається, що актуалізація комунікативного аспекту державного управління становить важливий напрям його ефективності.

Співвідношення понять взаємовідносин і взаємодії з громадськістю в органах державної влади розкрито у роботі О. Бабінової. Зокрема автор зазначає, що PR передбачає надання саме тієї інформації, яку орган влади чи установа хочуть донести до громадськості про себе та свою діяльність для більш сприятливих умов співпраці, але це ще не взаємодія як результат. Взаємодія – це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якою обидві зі сторін діють відкрито та прозоро. Тобто, на відміну від PR, взаємодія має більш діяльній, ніж інформаційні характеристики.

Можна зробити висновок, що зв'язки з громадськістю у системі державного управління певним чином розглядаються як вид комунікативної та передумовою діяльній взаємодії між органами державної влади і громадськістю.

Методологія дослідження особливостей взаємодії місцевих органів виконавчої влади з громадськістю повинна включати аналіз діяльній взаємодії держави з громадськістю. Даний аспект досліджуваної проблеми проаналізовано у наукових роботах таких вчених: В. Козакова, Н. Кононенка та ін.

Таким чином, Н. Кононенко до соціально-комунікативної взаємодії (соціального партнерства) відносить всі види міжсекторної взаємодії, тобто комунікації як з громадськістю, так і з бізнесовими утвореннями. Це підтверджує попередні висновки про переважання діяльній над інформаційним у понятті взаємодії. Причому взаємовідносини з громадськістю, та й у більш широкому розумінні інформаційна діяльність органів державної влади, мають на меті стимулювати взаємодію з громадськістю, що обумовлено самою соціальною природою державного управління.

О. Крутій, в аналізі діалогової взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства виділяє філософський, соціально-психологічний та державно-управлінський аспект, та приходять до висновку, що діалогова взаємодія – це системне соціально-психологічне явище, що має багаторівневу структуру із мотиваційним, емоційним, раціонально-вербальним, рефлексивним і творчим рівнями.

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 противагу 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. На думку Т. Карозерса, “ніщо не приносить більшої шкоди розвитку громадянського суспільства, ніж слабка летаргічна держава”. За винятком диктаторських режимів держава, через інститути влади, може і повинна відігравати першорядну роль у розвитку здорового

громадянського суспільства. Звичайно, для цього потрібні прозора державна політика, ухвалення політичних рішень щодо реформування місцевого самоврядування, вироблення реальних правил гри для недержавного сектора, встановлення стратегії взаємодії з неурядовими громадськими організаціями.

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”, деякі 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. Визнаючи 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, сформувані 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.

Попри різноманітність, громадські (неурядові) організації мають загальні риси та ознаки, що дозволяють розглядати їх як інституціалізовані елементи громадянського суспільства та рівноправних суб'єктів взаємодії із владними інституціями. А саме:

- наявність організованої та визначеної структури;
- відокремленість даних організацій від держави, їх приватний та незалежний характер;
- відсутність спрямованості на прибутковий характер діяльності;
- самоуправлінський характер організації;
- необов'язковість участі у даного роду організаціях (вони слугують самовираженню громадян, реалізації їх ідей);
- метою їх створення, як правило, є забезпечення соціальних потреб певних суспільних груп.

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.

### Висновки та напрями подальших досліджень

З боку держави, на рівні органів виконавчої влади, має бути передбачено наявність трьох основних елементів, щодо реалізації взаємодії з громадянським суспільством:

- 1) розробленої та прийнятої державної програми, концепції, стратегії сприяння розвитку взаємодії органів виконавчої влади та структур з громадянським суспільством;
- 2) державного відомства, установи, департаменту та відділу в структурі органів виконавчої влади, які безпосередньо відповідають за взаємодію з громадськістю;
- 3) письмових угод між місцевими органами державної влади та інститутів громадянського суспільства щодо їхньої спільної діяльності.

### Література

1. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / О.О. Бабінова. – К., 2006. – 17с.
2. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів влади та громадськості як умова демократизації державного управління : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» / Крутій О.М. – Х., 2010. – 36 с.
3. Кононенко Н.Н. Соціальне партнерство як тип соціального управління [Електронний ресурс] / Н.Н. Кононенко // Державне будівництво: Електрон. наук. фах. журн. – 2007.
4. Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» /

О.О. Бабінова. – К., 2006. – 17с.

5. Руїс Мендісабаль Л.М. Зв'язки з громадськістю як комунікативний аспект державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Л.М. Руїс Мендісабаль – К., 2001. – 16 с.

6. Колосок С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / С.В. Колосок – К., 2003. – 20 с.

7. Дніпренко Н.К. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дніпренко Н.К. – К., 2005. – 168 с.

8. Кузнякова Т.В. Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – С. 235-241.

9. Драгомирецька Н.М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Драгомирецька Н.М. – К., 2007. – 464с.

10. Молчанова Ю. Ефективність управлінської діяльності в системі державної служби: соціально-психологічний аспект // Вісник НАДУ. – 2005. – №1. – С.427-434.

11. Петровський П. Проблема визначення сучасної парадигми державного управління / П. Петровський // Вісник НАДУ. – 2006. – №2. – С.60-67.

12. Бебик В. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі / В.Бебик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко / за заг. ред.. В. Бебика: навч.- метод. посібник, 2006. -248с.

13. Хабермас Ю. Теорія комунікативної дії. Вільний реферат // Сучасна західна теоретична соціологія. — М., 1992. — Вип. 1. С. 57—101.