



О.О. КУЛЕШОВ,
кандидат юридичних наук
(Донецький державний університет управління)

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН МІЖ СУБ'ЄКТАМИ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

Ключові слова: діалогова взаємодія, соціально-психологічний механізм, організаційно-правовий механізм, концептуальна модель.

Стабільність і розвиток держави, яка спирається на засади демократії, неможливі без організації дієвого діалогу між державними органами, урядовцями, чиновниками та організаціями громадянського суспільства й окремими громадянами. Саме участь громадян в управлінських проектах на всіх рівнях (від місцевого до загальнодержавного) і на всіх етапах (від підготовки рішень до їх виконання) дозволяє підвищити ефективність здійснення владних функцій в цілому. Отже, визначення структури механізму діалогічної взаємодії органів влади та громадськості, шляхів його вдосконалення та впливу його на демократичні процеси у сучасному суспільстві в Україні є актуальною проблемою сучасної науки державного управління. Вирішенню даної проблеми і присвячена наша робота. На методологічному рівні в таких галузях теоретичного знання, як філософія, політологія, соціологія та психологія, детально опрацьовано категорію діалогу, здійснено її концептуалізацію та операціоналізацію. До аналізу діалогу причетні такі зарубіжні та вітчизняні мислителі, як М. Бубер та Л. Фейербах, М. Бахтін, В. Біблер, А. Хараш та ін. Діалог як методологія пізнання суспільних відносин представлена в роботах І. Гофмана, Ф. Шлейермахера, Г. Гадамера, У. Томаса,

Г. Лассуела, Ю. Габермаса, Дж. Рітцера. Автори, зазвичай, розглядали діалог як взаємодію (Ч. Кулі, У. Томас, Г. Блумер), як функцію обміну інформацією (Г. Лассуел, Т. Ньюкомб, Ю. Габермас), як основу теорії поліпарадигмального розвитку науки (Дж. Рітцера) [1–9].

Разом із тим, можливості застосування принципів і результатів наукової розробки даної категорії в теорії державного управління опрацьовані поки що недостатньо. У той же час досить інтенсивно вивчається історичний аспект взаємодії влади з громадськістю в контексті демократичних та авторитарних форм правління, що представлено в роботах К. Маркса, у структуралізмі (Г. Спенсер, М. Фуко, Ж. Лакан та ін.), функціоналізмі (Э. Дюркгейм, Б.К. Маліновський, Р. Мертон та ін.), а також в теоріях інтегративного розуміння соціальної структури (Ю. Габермас, Е. Гідденс, Дж. Ролз, А. Арато, Д. Коген, Дж. Голл та ін.). Розгляд соціально-економічних та психологічних джерел діалогової взаємодії в залежності від державних форм правління представлений в роботах Р. Левенталя, Ф. Боркенау, Дж. Талмона, А. Інкелеса, Р. Хантингтона, Р. Даля та ін. Але поки що недостатньо опрацьований саме діалогічний аспект з урахуванням відповідності демократичної моделі державного управління параметрам

діалогу. У той же час у новітніх розробках з державного управління (Л. Лінн, В. Лоуденс, К. Склчер та ін.) зазначається необхідність пошуку нових форм і засобів упровадження діалогічної взаємодії влади з громадськістю [6; 9–11; 13].

На науково-методичному рівні можна відмітити низку конструктивних розробок такої взаємодії у вирішенні окремих прикладних проблем. Очевидно, що перехід у взаєминах влади та громадськості від традиційного «вертикального» впливу до взаємодії-діалогу є умовою якісної зміни державного управління, що передбачає об'єднання творчих зусиль представників державного управління та громадянського суспільства як безпосередніх суб'єктів управління. Однак у наукових розробках в основному розглядаються лише окремі аспекти цієї взаємодії. Так, у працях Н. Нижнік, В. Токовенко розглядається взаємодія гілок влади між собою, В. Візхир та Н. Ковалішина вивчають взаємодію однієї з гілок влади з громадськими організаціями за окремими аспектами, в роботах В. Надраги, Н. Пироженко та А. Стойка вивчається взаємодія державних органів і структур громадянського суспільства у вирішенні окремих соціальних питань, В. Жуков, В. Скуратівський, І. Дубровський розглядають аспекти трипартизму, тобто взаємодію профспілок, підприємців та органів влади, О.П. Якубовський та Т.А. Бутирська характеризують процес взаємодії державної влади та громадянського суспільства з позицій системного підходу. Однак комплексний аналіз учасників діалогу як рівноправних та автономних суб'єктів державного управління поки залишається поза увагою дослідників [8; 9; 12; 14].

Метою нашого дослідження є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розробка механізмів діалогової взаємодії органів влади і громадськості та засобів її вдосконалення в Україні як основи демократизації державного управління. Для реалізації поставленої мети у статті поставлено такі завдання:

- визначити характеристики моделі діалогу на основі комплексного підходу з використанням теоретичних напрацювань філософії, соціології, психології та науки державного управління;
- розкрити стан взаємодії між органами влади та громадськістю в Україні та рівень психологічної готовності представників влади до діалогу на основі конкретних соціологічних та соціально-психологічних досліджень;
- визначити організаційно-правові та соціально-психологічні механізми діалогової взаємодії органів влади і громадськості на різних рівнях державного управління в Україні.

У державному управлінні таке поняття, як «взаємодія», незважаючи на те, що воно давно введено в науковий обіг і широко використовується в нормативно-правових актах і на практиці, на жаль, досить чітко не сформульовано. Більш того, деякі дослідники вважають поняття «взаємодія» визначеним в науці і не піддають його всебічному дослідженню. Однак, на нашу думку, існує потреба в детальному аналізі цього поняття з методологічної точки зору і як процесу та форми діалогу, і як саме діалогової форми взаємодії у державному управлінні. Взаємодію влади і громадськості, що є різновидом соціальної взаємодії, можна розглядати як діалогічну за своєю природою, оскільки як раз поняття «діалогічна взаємодія» найбільш точно відображає сутність процесу реалізації спільних дій суб'єктів. Теоретичний аналіз взаємодії влади і громадськості дає нам можливість визначити взаємодію як інтеракцію, що супроводжується комунікативними і перцептивними процесами, які в діалогічному її варіанті обумовлюються присутністю автономних суб'єктів, що мають відносно рівні ресурси, психологічну готовність та культуру ведення діалогу. Виділення у аналізі діалогової взаємодії філософського, соціально-психологічного

та державно-управлінського аспектів дозволяє зробити висновок про те, що діалог плідно розглядати як системне соціально-психологічне явище, що має багаторівневу структуру, охоплюючи мотиваційний, емоційний, раціональний-вербальний, рефлексивний та творчий рівні. Для порівняльної характеристики діалогу як комунікативного явища і діалогу як форми влади, яка втілює таку комунікативну парадигму, ми виділили чотири параметри, а саме: симетричність, розуміння, розвиток і автономію. Названі вище параметри діалогу співпадають з критеріями демократичного процесу.

Зазначені міркування являють собою теоретично-описову модель загальних характеристик діалогової взаємодії безвідносно до характеристик суб'єктів цієї взаємодії. Тобто мова йде про те, що вона є універсальною для застосування при аналізі діалогічної взаємодії незалежно від того, чим відрізняються характеристики суб'єктів та ситуації взаємодії. Це можуть бути індивідуальні суб'єкти (тобто міжособистісний діалог) чи колективні, чи такі суб'єкти, якими є великі групи та складні соціальні системи, наприклад, народ та інститути влади, що реалізують публічне управління за діалогічним чи не діалогічним сценарієм в умовах соціального діалогу. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що взаємодію органів влади і громадськості можна розвивати в трьох напрямках: а) впровадження засад нових моделей державного управління; б) узагальнення досвіду розгалуженої мережі громадських організацій та варіативності багаторівневості соціального діалогу; в) аналізу структури та змісту діяльності спеціалізованого органу, спрямованого на координацію взаємодії влади і громадськості. Реалізація цих форм комплексно, на всіх рівнях державного управління, забезпечує функціонування механізмів державного управління, що відповідає засадам успішної побудови громадянського суспільства. Існуюча в Україні структура державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому характеру суспільних відно-

син. Однак існує можливість і необхідність застосування діалогу в державному управлінні. На це вказують дані соціологічних опитувань, проведених нами серед державних службовців у Донецькій та Луганській областях. Представники виконавчої влади Донецької та Луганської областей виділили як необхідне для ефективності державного управління наявність гнучкої організаційної структури, абсолютну прозорість діяльності, зорієнтованість на задоволення потреб та інтересів населення, постійна підтримка і розвиток зв'язку з населенням, децентралізацію системи прийняття рішень, вміння працівників діяти командою.

Аналіз причин недосконалої співпраці влади та громадськості свідчать про те, що існують об'єктивні фактори – відсутність налагодженої системи співпраці, недосконалий механізм фінансування та нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади та більшої інформованості громадськості, а також суб'єктивні фактори – недостатня професійна підготовка лідерів громадських організацій, соціально-психологічна неготовність до діалогу та недостатня мотивація до співпраці як представників влади, так і громадськості. За результатами психологічного дослідження стратегічних пріоритетів міжособистісної взаємодії суб'єктів державного управління можна відмітити, що державні службовці суттєву перевагу надають суперництву, а не партнерству, що свідчить про їх неготовність до діалогу. Механізм діалогової взаємодії органів влади та громадськості охоплює систему параметрів, що характеризують учасників процесу взаємодії, сукупність проявів самого процесу взаємодії, нормативно-правовий та організаційний простір (ресурси та можливості учасників взаємодії), а також інформаційні потоки та зворотній зв'язок в системі взаємодії органів влади і громадськості. Розробка концепції механізму діалогічної взаємодії в державному управлінні потребує розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії в

управлінні державою, коли кінцевою метою є побудова стратегії співробітництва органів влади і громадськості. Стосовно нашого дослідження, під механізмом діалогової взаємодії органів влади і громадськості в управлінні державою ми будемо розуміти систему послідовних дій (порядок дій), комплекс методів та заходів, які ґрунтуються на принципах управління і спрямовані на подолання суперечливості інтересів держави та громадськості й забезпечує результат взаємодії.

Концептуальна модель, запропонована нами в роботі, передбачає підвищення ефективності механізму взаємодії органів влади та громадськості шляхом оптимізації організаційно-правового та соціально-психологічного механізмів діалогової взаємодії. Наші пропозиції стосуються, використання та вдосконалення існуючої нормативно-законодавчої бази, яка забезпечує структурні, функціональні та інші ресурсні компоненти взаємодії органів влади і громадськості. Базою соціально-психологічного механізму є сучасні технології вдосконалення процесу взаємодії та відповідних компетенцій суб'єктів. Стосовно організаційно-правового механізму діалогової взаємодії можна сказати наступне. Органи влади вже здійснюють певну взаємодію з громадськістю. Проблема полягає в наданні вже наявній взаємодії діалогового характеру. В системі органів державної влади України існують окремі підрозділи та, навіть, цілі органи, чийм головним (а іноді і єдиним) завданням є організація здійснення соціального діалогу. На загальнонаціональному рівні такими органами є, перш за все, Національна тристороння соціально-економічна рада при Президентові України та Національна служба посередництва і примирення, Громадські ради при Кабінеті Міністрів. На територіальному рівні такими органами є «дорадчо-консультативні ради» при керівниках територіальних органів влади (перш за все, при головах місцевих державних адміністрацій та головах обласних та районних рад). Детальний аналіз діяльності цих установ змушує переоцінити їх роль в за-

безпеченні організації діалогової взаємодії органів державної влади з громадськістю. Наявна організаційна структура на центральному рівні, а саме Національна тристороння соціально-економічна рада, яка є однією з форм діалогової взаємодії органів влади і громадськості України, не забезпечує участі всіх сторін соціального діалогу, оскільки її діяльність зосереджена переважно на вирішенні трудових суперечок. В той же час, сучасні органи цілком спроможні (за умов незначної трансформації) забезпечити достатньо успішну взаємодію влади та громадськості. Так, Національна тристороння соціально-економічна рада при Президентові України потребує розширення свого складу (збільшення кількості членів) за рахунок залучення представників громадських організацій, що не діють в сфері трудових відносин. Таке розширення дозволить діяльності цієї Ради вийти за межі трудових відносин. Це забезпечить дійсно діалогічний характер взаємодії державної влади та громадськості і зробить Національну раду інструментом такої взаємодії. Крім цього, на територіальному рівні необхідно на базі колегій та консультативно-дорадчих рад при головах місцевих державних адміністрацій сформувані регіональні соціально-економічні ради. Ці ради повинні стати територіальними представництвами Національної тристоронньої соціально-економічної ради при Президентові України та мати аналогічні повноваження. Це дозволить врахувати при організації взаємодії органів влади та громадськості місцеві особливості, що додатково забезпечить діалоговий характер цієї взаємодії.

Характеристика особистості суб'єкта діалогової взаємодії охоплює регулятивні та операціональні компоненти, що спрямовують діяльність суб'єктів діалогової взаємодії та забезпечують використання інструментарію успішного здійснення діалогової взаємодії. Регулятивна компонента охоплює систему мотивації, яка сприяє успішному здійсненню діалогової взаємодії та систему якостей особистості, які

забезпечують спрямування взаємодії в бік діалогічного сценарію її здійснення. Операціональна компонента охоплює систему компетенцій, які забезпечують повноту реалізації діалогового сценарію взаємодії та систему якостей особистості, що пов'язані з успішним засвоєнням необхідної компетенції. Відмінною рисою більшості досліджень, які присвячені проблемі діалогової взаємодії, є те, що під діалогом розуміється вміння вести розмову, бесіду між двома суб'єктами зазвичай, тобто фактично передбачається і детально аналізується тільки раціонально-вербальний рівень діалогу. Така редукція є епістемологічно некоректною, оскільки ця взаємодія може здійснюватися не тільки за діалоговою стратегією, але й за будь-якою іншою, наприклад, за авторитарною, маніпулятивною, конформною, індиферентною тощо. На сьогоднішній день для найбільш повного системного опису діалогу слід говорити про те, що його повноцінне функціонування передбачає ряд рівнів, названих вище. Характеристики суб'єктів взаємодії і компоненти самого процесу діалогу мають стати предметом цілеспрямованого формування для забезпечення повноцінного функціонування організаційно-правового механізму. Саме вказані ідеї і лягли в основу авторської розвивальної програми діалогової взаємодії влади і громадськості. Програма розвитку здатності до діалогової взаємодії суб'єктів державного управління включає чотири блоки:

1. Мотиваційний – забезпечення позитивної мотивації до участі в розвивальній програмі.

2. Інформаційний – ознайомлення з особливостями, різновидами прояву та реаліями явища діалогу в державному управлінні – ознайомлення з ознаками, параметрами та критеріями діалогу і їх індивідуальними характеристиками учасників програми.

3. Інструментальний – спрямованість на оволодіння навичками діалогу та розвиток якостей особистості, які забезпечують високий рівень готовності до діалогу.

4. Діяльнісний – спрямованість на оволодіння засобами застосування досвіду діалогової взаємодії для регуляції діяльності та спілкування.

Перший – мотиваційний, метою якого є забезпечення позитивного відношення до участі в розвивальній програмі.

Другий – інформаційний – де відбувається діагностика професійної підготовки до партнерства суб'єктів соціального діалогу та забезпечення засвоєння інформації про розкриття змісту поняття «діалогова взаємодія» і усвідомлення її необхідності та можливостей реалізації у взаємодії влади і громадськості.

Третій – інструментальний, де відбувається навчання та засвоєння психологічних умінь та навичок діалогової взаємодії.

Четвертий – діяльнісний, який можна визначити як блок «цілісної» дії, де проводяться тренінги за спеціальними програмами з метою отримання досвіду роботи з конкретними соціальними проектами на партнерських засадах. Важливим є те, що в кожному блоці мета поділяється на дві складові – перша стосується державно-управлінського аспекту діалогової взаємодії, друга – власне психологічного. Комплексне оволодіння технологічною базою та системою інструментарію діалогової взаємодії в рамках запропонованої програми є необхідною умовою корекції і формування особистісних установок, мотивів, компетенцій у сфері міжособистісної діалогової взаємодії, що є фактором успішного здійснення організаційно-функціонального аспекту діалогу органів влади і громадськості на всіх рівнях державного управління.

Отже, використання об'єктивних і суб'єктивних факторів підвищення ефективності діалогової взаємодії органів влади і громадськості має сприяти подальшому вдосконаленню партнерських відносин між суб'єктами через створення гнучкої системи управління замість звичних бюрократичних процедур. Розробка концептуальної моделі обумовлена необхідністю вдосконалення існуючих стосунків органів влади та гро-

мадянського суспільства, визначення нових форм такої взаємодії, створення умов для подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцнення гарантій реалізації громадянами права на участь в державному управлінні. Перелічені форми взаємодії потребують доопрацювання у

плані чіткого визначення суб'єкта управління певною формою взаємодії та більш детального визначення таких управлінських функцій, як мотиваційна, планування, організація і контроль при реалізації тієї чи іншої форми взаємодії.

Список літератури:

1. *Бахтин М.М.* Эстетика словесного творчества / М.М. Бахтин. – М.: Искусство, 1999. – 424 с.
2. *Библер В.С.* Мышление как творчество / В.С. Библер. – М.: Политиздат, 1995. – 400 с.
3. *Бубер М.* Я и ты / М. Бубер. – М.: Республика, 1995. – 290 с.
4. *Вебер М.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / М. Вебер ; [пер. з нім. О. Погорілого]. – К.: Основи, 1998. – 534 с.
5. *Ветошкин А.В.* Диалог как социокультурная основа гражданского общества: автореф. дисс. ... канд. психол. наук / А.В. Ветошкин. – М., 1990. – 19 с.
6. *Карась А.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтеракціях : монографія / А. Карась. – Київ; Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2003. – 520 с.
7. *Крутій О.М.* Основні підходи до вивчення діалогу та їх місце в дослідженнях громадянського суспільства / О.М. Крутій // Вісник НАДУ, 2006. – № 1.
8. *Крутій О.М.* Діалогічне підґрунтя громадянського суспільства як умова ефективного місцевого самоврядування // Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування міста : монографія / В.В. Лісничий, В.В. Наконечний, В.А. Шумілін [та ін.] ; за заг. ред. проф. В.В. Лісничого. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2007.
9. *Крутій О.М.* Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості: монографія / О.М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ Магістр, 2008. – 236 с.
10. *Парсонс Г.* Система современных обществ / Г. Парсонс. – М.: Норма, 1997. – 78 с.
11. *Работяжев Н.В.* Феномен тоталитаризма: политическая теория и исторические метаморфозы / Н.В. Работяжев, Э.Г. Соловьев. – М. : Наука, 2005. – 327 с.
12. *Токовенко В.В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія / В.В. Токовенко. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 170 с.
13. *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас. – СПб, 2009. – 90 с.
14. *Якубовський О.П.* Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія / О.П. Якубовський, Т.О. Бутирська. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.

РЕЗЮМЕ

Стаття посвячена изучению механизмов диалогового взаимодействия органов власти и граждан в ситуации несовпадения позиций.

SUMMARY

Work is devoted to studying the mechanisms of the dialog interaction between the State Government and sociability in situations of attitude's mismatch.

Рекомендовано кафедрою теорії та історії держави і права

Подано 10.03.2011.