

О. М. Крутій, доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування та кадрової політики Харківського регіонального інституту державного управління Національна академія державного управління при Президентіві України

ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ ДІАЛОГУ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ: ВІД ФОРМИ СПІЛКУВАННЯ ДО МЕТОДОЛОГІЧНОЇ ОСНОВИ

Статтю присвячено вивченню діалогової взаємодії органів влади та громадськості в ситуації незбігу позицій сторін як форми спілкування й методологічної основи.

Ключові слова. Діалог органів влади та громадськості, дискурс, громадянське суспільство, демократизація.

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

Key words. Dialog between government and the public, discourse, civil society, democratization.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Нині в Україні все нагальніше постає потреба розробки системи діалогу органів влади та громадськості, де підставою є організаційно-правові та соціально-психологічні механізми взаємодії. Оцінюючи ситуацію, можна зазначити, що для діалогу держави та громадянського суспільства в Україні вже створено певні умови, але вони мають отримати стимули для подальшого інтенсивного розвитку на основі системного підходу до формування української моделі громадянського суспільства, спрямованої на досягнення високих стандартів якості життя громадян і реалізацію демократичних прав і свобод. Органи влади у своїй діяльності мають виходити з того, що соціальний прогрес, економічний розвиток неможливо реалізувати повною мірою без активної участі з боку суспільства. Світовий досвід вказує на те, що саме діалог влади та громадськості дозволяє досягти значної ефективності в усіх сферах суспільного життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичний аналіз діалогової взаємодії в державному управлінні, дозволяє конкретизувати загальне щодо взаємозв'язків між владою та громадськістю. Аналіз діалогу здійснювали такі зарубіжні та вітчизняні мислителі, як М. Бубер, М. Бахтін, В. Біблер, Ю. Лотман, А. Хараш та ін. Діалог як методологію пізнання суспільних відносин подано у працях М. Вебера, Р. Даля, А. Шюца, Г. Гадамера, Ч. Кулі, Г. Лассуела, Ю. Габермаса, С. Хантінгтона й ін. Автори, зазвичай, розглядали діалог як взаємодію, функцію обміну інформацією, як основу теорії поліпарадигмального розвитку науки [1–12].

Досліджували взаємодію органів влади й інститутів громадянського суспільства багато українських авторів, серед яких Т. Бутирська, В. Давиденко, Н. Діденко, С. Жданенко, Г. Задорожний, Н. Ковалишина, К. Козлов, А. Колодій, Н. Пироженко, В. Скуратівський, А. Стойка, Ю. Сурмін, О. Тинкован, В. Токовенко, О. Якубовський та ін. [8; 13–16]. Однак механізми діалогової взаємодії органів влади та громадськості ще недостатньо висвітлено в науковій літературі.

© **О. М. Крутій, 2011**

Постановка завдання. Мета нашого дослідження – обґрунтування теоретико-методологічних засад діалогової взаємодії органів влади і громадськості й засобів її вдосконалення в Україні як основи демократизації державного управління.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасних концепцій взаємодії органів влади й громадськості та розкриття підходів до діалогової проблематики в теорії та практиці державного управління дозволяє стверджувати, що державне управління розглядається як таке, що не існує поза соціальними процесами, де основою є суспільні зв'язки, які мають ієрархічну будову – від міжособистісних відносин до соціальної взаємодії в цілому. Отже, його можна подати у вигляді системи взаємозв'язків між окремими його суб'єктами: формалізованими (органи державного управління) та неформалізованими (громадські утворення). Іншими словами, соціальна взаємодія в державному управлінні може розглядатися як діалогічна за своєю природою, оскільки це найточніше відображає сутність процесу реалізації спільних інтересів суб'єктів, що має кінцевою метою побудову стратегії загальних дій окремих особистостей, соціальних груп та спільнот і забезпечує єдність та гармонізацію соціальних структур.

Існуючі підходи до розуміння взаємодії суб'єктів державного управління, а також концепції діалогової взаємодії дозволяють конкретизувати загальне щодо взаємовідносин між владою та громадськістю й 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, М. Фуко), функціоналізм (Е. Дюркгейм, Р. Мертон), теорії інтегративного розуміння соціальної структури та

соціальної дії (Дж. Александер, Ю. Габермас, Е. Гідденс, Т. Парсонс, А. Сикурел). Поняття діалогу в його зв'язку з владою розглядається як провідний комунікативний елемент сучасного суспільства. Особливо плідна теорія комунікативної дії Ю. Габермаса, де використано поняття “суб'єктний потенціал” та принцип автономності учасників діалогу, які діють на основі симетричних взаємин. Серед інших підходів до оцінки взаємодії влади і громадськості діалогові характеристики представлено лише частково. Так, Дж. Маклін як діалогічні риси суб'єктного потенціалу виділяє лише креативність і відповідальність. В. Гавел і Е. Геллнер, розвиваючи ідею Ю. Габермаса про “життєвий світ” і “суспільну систему”, акцентують увагу на множинності суб'єктів суспільства (асоціації, громадські об'єднання, партії тощо) як необхідних учасників взаємодії [6–10].

Аналіз філософських і соціально-філософських засад проблематики діалогу як методологічної основи комплексного аналізу діалогової взаємодії влади та громадськості доцільно почати з розгляду діалогу як певної структурованої форми повсякденного буття людей. Це дасть можливість виділити фундаментальні елементи, що мають універсальний характер і створюють умови ефективності діалогу як такого. Тобто мовитися може про онтологічні засади діалогу. Окрім того, у межах філософсько-методологічного аналізу проблеми може бути виділено принаймні її гносеологічну і соціально-філософську складові.

Джерела формування діалогічного дискурсу ведуть нас до філософії античності. Для античної людини діалог був, перш за все, онтологічним принципом. У Стародавній Греції дискусії, живі обговорення були не тільки філософськими принципами, але й самою суттю повсякденного життя. Найвідомішим зразком діалого-методу є так званий “сократичний метод”, який стверджував спосіб досягнення істини в дискусії та протиставленні поглядів. Античне розуміння природи суспільного життя та державного устрою підкреслено у працях Аристотеля, де зазначається, що держава – це майданчик для спілкування заради “благого життя” [17, 32]. Таким чином, саме основою соціального буття в античному світі є діалог-спілкування.

Діалогічною була й соціально-політична система античного світу. Відштовхуючись від визнання цінності кожної особистості, кожного повноправного громадянина держави, велике значення надавалось поглядам громадян. Обов'язковою до виконання була настанова позицій діходити узгодження договірним шляхом, тобто шляхом діалогу. Отже, взаємодія та активний суспільний діалог у Стародавній Греції були настільки природними, що навіть не розглядалися, як об'єкт окремого аналізу.

Окремого згадування заслуговує також античний діалог як філософське явище. Так, принцип пошуку, уважне спостереження та настанова на сприйняття іншого погляду дозволяє визначити основи дійової людської свободи. Своєрідним вузлом, що стягує філософію епохи античності в єдине теоретизування, є практично орієнтований діалогізм, у ролі якого виступала риторика.

Отже, антична філософія, прагнучи до пізнання світу “чистих речей”, на відміну від категорій чистого розуму, не була світом чистих абстракцій. Це був світ живих ідей, світ існування людських душ, і взаємовідносини між ними будувалися на основі діалогічної логіки – діалектики. Діалог є онтологією буття, відображуючи його в динамічних та рівноправних взаємовідносинах суб'єктів.

Оформлення пізнання світу в поняттях та категоріях, яке відбулося в рамках формальної логіки, призвело до втрати сутності діалогу, який ґрунтується на суперечності як у самому суб'єкті, так і його взаємовідносинах зі світом. Так відбулося народження першого повноцінного монологу формальної логіки, де діалог було зведено до лінійної суб'єкт-об'єктної позиції. Діалог у цих теоретичних схемах якщо і припускався, то лише як проміжний етап зусиль людського розуму на шляху до кінцевої істини. Справжній діалог людини зі світом поступається монологу розуму в ним же створеному світі ідей.

Таким чином, шлях становлення діалогу як форми спілкування й методологічної основи пізнання, можна визначити в декілька етапів: натуралізм (з ним співвідноситься міфологічне мислення), метафізика (тут на перше місце виходить формальна логіка), раціоналізм (розвивався в межах схоластики середніх віків і в Новий час), діалектика (в ролі онтологізуючих принципів тут виступають антиномічні моделі пояснення світу). З погляду становлення діалогу як методології, наведені етапи співвідносяться з такими його формами: діалог-спілкування (натуралізм і міфологізм); діалог-метод (антична діалектика); монолог (становлення формальної логіки, раціоналізм середньовікової схоластики) – діалог як метод (класична діалектика). Таким чином, у науковому знанні шлях діалогу пролягає від наївності повсякденної свідомості до методологічної системи. Становлення діалогу саме як методологічної системи починається в науках про людину та суспільство.

Філософський дискурс діалогової взаємодії дає можливість виділяти онтологічний, гносеологічний та соціальний її аспекти. Аналіз історико-філософської думки свідчить про те, що в редукціоністських теоріях (Аристотель, Г. Гегель, К. Маркс) ігнорується роль суб'єктів діалогу як носіїв ознак системи мотивів, настанов, потреб, здібностей і досвіду. Аналіз гносеологічного аспекту діалогу сприяє визначенню адекватного логічного інструментарію, базовими системами якого є формальна логіка та діалектика. Онтологічний зріз дозволяє виявити три найважливіші вимоги до діалогу як процесу: саморозвиток особистості через “зустріч” з “іншим”, наявна рівність позицій суб'єктів, необхідність певної дистанції та автономії кожного із суб'єктів діалогової взаємодії.

Філософське трактування діалогу й діалогічності посилюється за рахунок виходу на більш широкий контекст соціально-гуманітарного знання – соціології, політології, психології. Зокрема продуктивним у цьому сенсі можна вважати урахування психологічних особливостей діалогової взаємодії, що наповнюються

особистісним змістом як багаторівнева система. На ранніх стадіях розвитку психології діалог розумівся як взаємодія лише двох суб'єктів. Та поступово визначилася тенденція розподілу всіх властивостей і характеристик діалогу на загальні, притаманні будь-яким формам діалогічної взаємодії, та спеціальні, або суто психологічні. З огляду на це сформульовано висновок про спільність для будь-якого діалогу таких параметрів діалогової взаємодії, як симетричність позицій, взаєморозуміння, автономність і творчий розвиток.

Сучасне філософське знання подається переважно у вигляді теоретичних моделей – дискурсів. Зразком дискурсивної філософії є герменевтичний підхід, що визнає та підкреслює пріоритет дискусійних стратегій комунікації, який, утім, прагне зберегти зв'язок риторики та філософії в епоху античності (Г. Йоосом). Спираючись на проведений аналіз, зафіксуємо основні відмінності між діалогом та дискурсом: 1) діалог завжди є зустрічно цілісних особистих позицій, тоді як у дискурсі, як правило, превалюють окремі погляди. Але буває і навпаки, коли дискурс, який виходить на рівень розв'язання екзистенційної проблеми, тобто дискурс, у який вкладається особистий зміст, перетворюється в діалог; 2) мета дискурсу – раціоналізація дії, підпорядкованість її в конструкції, схемі. Така схема є типологізованою моделлю поведінки, зручною для сприйняття великою кількістю людей. Мета діалогу – це розкриття нового змісту, форма та структури якого ще не відомі; 3) діалог являє собою не якийсь сформоване, стало буття, але завжди буття, що відбувається, постає. Наслідком такої творчості є розширення особистого “горизонту”. У вирішенні суперечностей, що виникають, він спирається на все багатство особистого досвіду, здатний відхилитися від заданих схем дії. Дискурс будується на основі відомих типологізованих конструкцій, тому його зміст часто замкнений сам на собі; 4) оскільки діалог змістовніший, він має досить широкую палітру висловлювання, і, як правило, більше можливостей забезпечити розуміння суб'єктами один одного. Дискурс обмежується “текстом”, раціональними схемами; 5) у пізнавальній перспективі дискурс також програє діалогу, оскільки він має виключно раціональний характер. Діалог же “працює” не тільки з раціональним змістом, але й активно звертається до інтуїції, невербальним формам комунікації; 6) дискурс за всієї багатосуб'єктності являє собою “текст”, нехай і “подвійно зумовлений”, контекстно збагачений, інтерсуб'єктивно доступний, але все ж таки “текст”, тобто лінійне висловлювання поглядів. І в цій своїй раціонально-примусовій лінійності він губить різноманіття й глибину змісту суб'єктів, їх безпосередності і відкритості світові. Діалог, що ґрунтується на принципі поліфонії, навпаки, культивує цю різноманітність, активно її використовує і розвиває [8].

Таким чином, діалогова форма спілкування – це невід'ємна частина філософського мислення. Утім на різних етапах історичного поступу філософії ми спостерігаємо певні нюанси й акцентуації, що роблять історико-філософський процес поліфонічним і плюралістичним. Свій внесок у це робить і діалогове філософування. Дискурс як форма відносин не в змозі передати всієї різноманітності повноцінного діалогу. Але водночас ми визначили, що соціетальна система не може будуватися за тим же принципом, за яким відбувається теоретичне осмислення різних проявів і форм, має включати ряд самостійних механізмів, в основі яких нетеоретичні форми взаємодії суб'єктів.

Методологічне обґрунтування діалогової взаємодії, розгляд її у філософському, соціологічному, соціально-психологічному аспектах дали можливість визначити діалог як процес взаємодії суб'єктів, що відповідає певним параметрам і здійснюється за умов рівноправності, автономності, відкритості учасників для інших поглядів, що уможливує використання отриманих результатів у науковій галузі державного управління.

Порівняння існуючих у теорії та практиці управління підходів до діалогової проблематики дозволило дійти висновку, що в нових моделях державного управління, які активно впроваджуються в багатьох зарубіжних країнах (“Новий публічний менеджмент”, “Справедливе управління”, “Концепція мережної парадигми”), основний наголос 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.

Теоретичний аналіз державноуправлінського аспекту діалогу розглянуто в двох напрямках – менеджського та політико-управлінського. Представники першого напрямку (К. Альдерфер, Дж. Браун, В. Врум, Ф. Герцберг, П. Дюгу, М. Малет, А. Маслоу, Е. Мейо, Н. Норія, Б. Отігер, Ф. Ретлісбергер, Б. Скінер, М. Терней, М. Хансен) зводять методи та принципи державного управління до управління організацією, абстрагуючись від того, що держава має не тільки спільні риси з організаціями, але й відрізняється від них власними, неповторними функціями. Представники політико-управлінського напрямку (Т. Алмонд, С. Вербі, Р. Даль, Е. Даунс, Д. Істон, М. Олсон, Дж. Роулз, С. Хантінгтон), навпаки, маючи за мету усунення обмежень менеджеризму, зводять до мінімуму загально-управлінські засади функціонування державної влади й особливу увагу приділяють способам її реалізації [5; 7–9; 11]. В обох напрямках повною мірою наявний редукціонізм. Для адекватного розуміння сутності й основних принципів здійснення державного управління важливе значення має подолання надмірної ідеологізації наукового дискурсу в політико-управлінському підході та врахування окремих ідей менеджеризму, що стосується дослідження держави та її інституцій як різновидів організацій. Розвиток суспільства сягає криз унаслідок нівелювання суто державних функцій. Отже, на сучасному етапі необхідно поєднувати позитивні аспекти обох аналізованих підходів з одночасним подоланням їх обмежень.

Зазначені управлінські підходи відбиваються в новій моделі публічного менеджменту, де реалізуються принципи симетричності та автономності суб'єктів управління й передбачається активне впровадження діалогової форми взаємодії заради задоволення суспільних потреб. У межах цієї моделі державного управління зароджується нова концепція – “Справедливого управління” (Governance) як новий спосіб управління, відмінний від чітких ієрархічних зв'язків. Якщо новий публічний менеджмент суттєво змінює саме характер державного управління і подає його як динамічну, децентралізовану та відкриту систему, то Governance підкреслює суб'єктний характер державного управління, створюючи сприятливі умови розвитку активності громадськості. У практиці державного управління перша й друга моделі взаємодоповнюють.

Разом із тим аналіз мережної парадигми вдосконалення механізмів державного управління дозволяє оцінити процеси координації та взаємодії суб'єктів діяльності з погляду наявності діалогічності в управлінській вертикалі, виявити здатність механізмів координації підтримувати постійний зв'язок між компонентами взаємодії, формувати їх довіру один до одного, готовність залежно від ситуації знаходити адекватні рішення. Тут також ураховується філософська сутність циклічної причинної взаємообумовленості спрямованих соціальних дій. З посиланням на публікації вітчизняних науковців доводиться, що можливості застосування діалогової управлінської технології в Україні цілком реальні і стосуються взаємодії різних гілок влади, політико-управлінських відносин, умов соціального партнерства, ефективності й результативності діалогу влади і громадськості для демократизації державного управління [7; 9; 13; 16; 18].

Отже, діалог можна розглядати у вузькому та широкому смислах – від вербального контакту суб'єктів до будь-яких форм взаємодії – на раціонально-вербальному, емоційному, мотиваційному, рефлексивному чи творчому рівнях. У багатьох дослідженнях справа обмежується детальним аналізом лише раціонально-вербального рівня діалогу. Проте така редукція епістемологічно некоректна, оскільки взаємодія можлива не тільки за діалоговою стратегією, а й за будь-якою іншою (авторитарною, маніпулятивною, конформістською, індивідуальною тощо). Відтак продуктивнішим слід розуміти діалог як багаторівневу систему, де взаємодія між індивідуальними чи колективними суб'єктами має місце на всіх зазначених рівнях і переважно спрямовується на співробітництво, неформальні акти взаємодії, достатню поінформованість суб'єктів, оволодіння ними технологіями паритетної взаємодії та децентрації, прагнення до самоврядності.

Одним зі шляхів здійснення державного управління на наукових засадах у сучасних умовах є втілення в практику діалогової природи соціальної взаємодії, що забезпечує збалансований двосторонній зв'язок між громадянами та владою. Доведено, що діалогова взаємодія розпочинається з демократизації державноуправлінської діяльності шляхом трансформації всієї системи управління державою, запровадження демократичних механізмів врядування, перебудови її структурних компонентів, що помітно стимулює представників громадськості до активної взаємодії з владою. Це, у свою чергу, передбачає певний рівень соціальної зрілості громадськості, її здатності до участі в розв'язанні проблем, що виникають, і відкриває реальні можливості переходу від традиційної влади-впливу до сучасної влади-взаємодії, пов'язаної з демократією як діалоговою формою державного управління.

Висновки. Отже, застосування в науці державного управління діалогічного підходу виводить теоретичні розвідки на якісно новий рівень, розширюючи можливості використання напрацьованих у сфері менеджменту організацій і забезпечуючи всебічність і повноту дослідження всієї системи управління державою. Державноуправлінський аспект діалогічної взаємодії визначається двома пов'язаними між собою процесами: зміною характеру держави, демократичними перетвореннями в ній, а також становленням громадянського суспільства з розвинутими формами самовизначення та потребує подальшого наукового осмислення.

Список використаних джерел

1. Бахтин М. М. Эстетика словесного творчества / Бахтин М. М. – М. : Искусство, 1979. – 424 с.
2. Библер В. С. Мышление как творчество / Библер В. С. – М. : Политиздат, 1975. – 400 с.
3. Бубер М. Я и ты / Бубер М. – М. : Республика, 1995. – 290 с.
4. Вебер М. Соціологія. Загально історичні аналізи. Політика / Вебер М. ; [пер. з нім. О. Погорілого]. – К. : Основи, 1998. – 534 с.
5. Даль Р. Демократия и ее критики / Даль Р. ; [пер. с англ. ; под ред. М. В. Ильина]. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2003. – 513 с.
6. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтеракціях : монографія / Карась А. – К. ; Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 520 с.
7. Кирилюк Ф. М. Новітня політологія : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Кирилюк Ф. М. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 564 с.
8. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : [монографія] / Крутій О. М. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.
9. Маршев В. И. История управленческой мысли : учеб. / Маршев В. И. – М. : ИНФРА, 2005. – 731 с. – (Серия “Учебники эконом. фак-та МГУ им. М. В. Ломоносова”).

10. Хабермас Ю. Вовлечение Другого. Очерки политической теории / Хабермас Ю. – СПб. : Наука, 2001. – 419 с.
11. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / Хантингтон С. ; [пер. с англ.] – М. : Рос. полит. энциклоп. (РОССПЭН), 2003. – 368 с.
12. Cole R. L. Citizen participation and the urban policy process / Cole R. L. – Lexington, MA : Lexington books, 1974. – 187 p.
13. Діденко Н. Г. Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії: монографія / Діденко Н. Г. – Донецьк : ДонДУУ, 2005. – 576 с.
14. Скуратівський В. А. Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: навч. посіб. / В. А. Скуратівський, М. Ф. Шевченко. – К. : УАДУ, 1998. – 188 с.
15. Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2007. – № 2. – С. 5–14.
16. Якубовський О. П. Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бугирська. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.
17. Аристотель. Толика : соч. : в 4 т. / Аристотель. – М. : Мысль, 1978. – Т. 2.
18. Сморгунов Л. Сравнительная политология в поисках новых методологических ориентаций: значат ли что-либо идеи для объяснения политики? / Л. Сморгунов // Полис (“Политические исследования”). – 2009. – № 1. – С. 118–130.