

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.01:328.18

О.А. Бажинова

аспірант
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентіві України

КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ Й ГРОМАДСЬКОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНА

У статті проаналізовано досвід розвинутих країн світу в питаннях комунікаційної взаємодії органів державної влади та громадськості. Розглянуто деякі особливості зарубіжного досвіду. Звернено увагу на можливість використання цього досвіду для Української держави.

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

I. Вступ

Європейська інтеграція як демократична відповідь на виклик глобалізаційної доби посилює активізацію діалогу суспільства і влади, парламентів і структур громадянського суспільства.

Платформою такого діалогу в країнах Європи є організаційно-правова спроможність інститутів громадянського суспільства до артикуляції соціальних інтересів, їх просування та захисту. При цьому успіх діалогу в окремих країнах безпосередньо залежить від спільних дій органів державної влади й об'єднань громадян та їх готовності до співробітництва. Тим більше, що громадські об'єднання здійснюють реальний вплив на державну політику та привносять плюралістичні й демократичні ідеї, уособлюючи весь спектр думок, що генеруються у громадянському суспільстві [1, с. 7].

Отже, в умовах демократії конструктивна співпраця суспільства та влади дає змогу мобілізувати соціальні ресурси для вирішення суспільно значущих проблем у загальнодержавному масштабі.

Проблема комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості знайшла своє відображення в дослідженнях багатьох вчених. Так, у працях Н. Нижник і В. Голуб аналізується взаємодія гілок влади між собою, В. Візхир і Н. Ковалішина – взаємодія однієї з гілок влади з громадськими організаціями з деяких аспектів, В. Черепанова та В. Єлагіна – взаємодія державних органів і структур громадянського суспільст-

ва у вирішенні окремих питань. В. Жуків, В. Скуратівський та І. Дубровський розглядають тритартизм, тобто взаємодію профспілок, підприємців та органів влади. У свою чергу, О. Якубовський і Т. Бутирська характеризують процес взаємодії державної влади та громадянського суспільства з позицій системного підходу. Однак, на наш погляд, ще недостатньо уваги приділяється дослідниками проблемам вивчення зарубіжного досвіду взаємодії органів влади з громадськістю.

II. Постановка завдання

Метою статті є спроба проаналізувати досвід розвинутих країн світу в питаннях організації комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю та можливості імплементації цього досвіду для України.

III. Результати

У сучасних умовах співпраця держави та громадянського суспільства перестала бути виключно завданням національного рівня. До цього процесу активно долучаються й міжнародні організації, що не тільки сприяє посиленню соціального діалогу в окремих державах, а й дає змогу розбудовувати стабільні відносини між державами на єдиних ціннісних засадах: захисту прав людини, верховенства права та демократії.

У свою чергу, це зумовлює активізацію діалогу влади та громадських організацій, підвищує його якість, ефективність взаємодії сторін, результативність співпраці та характер досягнутих домовленостей, що сприяє зміцненню потенціалу консенсусної демократії і солідарних засад соціального розвитку.

У цьому контексті важливим чинником побудови нової держави, заснованої на демократичних цінностях, у період трансформаційних процесів, особливо під час переходу від тоталітарної форми правління до демократії, є вивчення та впровадження ефективних моделей зарубіжного досвіду. Це допомагає уникнути як небажаних наслідків, так і змарнування часу на розробку того, що вже існує та працює у світі.

Як зазначає український дослідник В. Новак, міжнародний досвід налагодження соціального діалогу між органами державної влади та громадськими об'єднаннями має допомогти Українській державі визначити основні принципи демократії, що сприятиме вдосконаленню шляхів розвитку соціального діалогу [2, с. 360–361].

При цьому слід мати на увазі, що, як стверджує українська дослідниця М. Лендшел, “тривале знаходження України на стадії інституалізації демократії, зокрема, порівняно з подібними феноменами в сусідніх державах, сприятиме доповненню гами цих казуальних зв'язків. Тим більше, що в Україні існують відмінності між інституційними формами та процесуальними взірцями розпорядження владою не лише в різних регіонах, але й територіальних громадах, про що свідчать різні результати виборів до органів влади, дані соціологічних опитувань, якісний і кількісний аналіз діяльності органів влади, стан громадянського суспільства, характеристики політичної культури. Оскільки достатньо очевидно, що політична стабільність у державі, консолідація владного режиму не можуть бути забезпечені лише змінами на рівні національного центру, нагальною справою для дослідників є формування моделей організації та розпорядження публічною владою на місцях, де цей інститут слугує лакмусовим папірцем рівня демократії в суспільстві в цілому, з іншого боку, оцінка громадянами діяльності місцевих політичних еліт сприяє чи, навпаки, перешкоджає легітимізації режиму, так само, як і форми політичної участі у вирішенні локальних проблем, які вони обирають” [3, с. 12].

Українська дослідниця О. Крутії підкреслює, що “сучасне суспільство вимагає від влади таких якостей, як відкритість, прозорість, поінформованість, наявність ефективно функціонуючого зворотного зв'язку. Такі характеристики органів влади як публічних організацій можливо забезпечити лише шляхом застосування діалогових форм управління, що можуть бути здійснені у формах публічного менеджменту, в різних моделях соціального партнерства: 1) як тристороння взаємодія влади, бізнесу та громадськості (трипартизму); 2) як будь-які варіанти двосторонньої взаємодії влади та громадськості; 3) як безпосередня взаємо-

дія місцевих державних організацій з органами місцевого самоврядування. Ефективність діалогових форм управління може бути значно підвищена, якщо застосовувати вітчизняний і закордонний досвід використання різних форм управління публічними організаціями” [4, с. 118–119].

Для України на сучасному етапі побудови її системи державного управління на нових, демократичних засадах важливим є використання кращих практик і моделей із зарубіжного досвіду. Урахування тих самих проблем і перешкод, з якими стикалися країни, що вже пройшли зазначений етап, допоможе Україні запобігти небажаним наслідкам у становленні та зміцненні ефективної взаємодії органів державної влади з громадськістю.

Багато розвинених демократичних країн мають значний досвід щодо взаємодії органів публічної влади з громадськістю, використовують різноманітні технології та методи організації цього процесу.

Розглянемо деякі аспекти цього досвіду та його можливість використання в Україні. Логічним було б вивчати це питання в контексті досвіду тих країн, котрі мають значний дослідження побудови демократичних суспільств. Корисним, на наш погляд, було б вивчення досвіду таких країн, як Франція, Канада та Швеція. Чому саме ці країни? Вибір Франції зумовлений тим, що ця країна визнана одним зі світових лідерів демократії. Це також країна, яка має досить багато спільних рис з Україною та її системою державного управління. Перші реформи в незалежній Україні базувалися саме на досвіді цієї країни. Канада та Швеція – взірці використання ефективної моделі взаємодії органів влади з громадськістю.

Як зазначає українська дослідниця О. Бабінова, досвід зазначених країн був не тільки позитивним, а й негативним, тому що під час упровадження та вдосконалення методик залучення громадськості до співпраці з органами влади ці країни також мали і проблеми, і невдачі [1, с. 83–84].

Причини, що зумовлюють залучення громадськості до діяльності влади, мають політично-адміністративний характер. Це порушує класичну проблему зв'язку між процесом вироблення політики та процесом надання послуг. Здатність влади визначати стратегічні орієнтири щодо співпраці з громадськістю знаходиться в центрі структурних перетворень.

У цьому контексті цікавим є досвід Франції щодо укладання контрактів у сфері надання послуг населенню.

Реформа структури французької адміністрації, яка почалася 23.02.1989 р. зі створення так званих “центрів відповідальності”, розвивалась у двох напрямках: залучення та участь громадськості та “контрактування” як

форма партнерства громадськості й влади. Законодавство щодо здійснення цієї реформи передбачало, що керівники зазначених центрів повинні об'єднати політику на національному рівні з особливостями регіонів за постійної участі громадськості для того, щоб оптимізувати свою діяльність і здійснення реформи [5]. «З технічної точки зору, засновуючи "центри відповідальності", необхідно було складати договірні угоди як між центральними органами влади і приєднаними до них центральними урядовими агентствами, так і між цими агентствами та Міністерством державної служби і бюджету Франції. При нагоді ці документи були доповнені відповідно до контрактів із щорічними цілями, наприклад у межах Міністерства суспільних справ. У таких випадках зазначені угоди нагадували список дій, які сторона, що їх підписала, погоджується виконувати протягом наступного року. Повноваження та відповідальність у цих угодах були розміщені в ієрархічній послідовності, яка йде від директора до керівників департаментів, і потім – від керівників департаментів до начальників відділів. Ця діяльність перш за все почалась зі встановлення та розробки відповідної національної політики» [6, с. 116].

Французький дослідник М. Пошар підкреслює, що станом на 01.01.1994 р. у Франції було 207 центрів відповідальності, якими було охоплено майже 100 тис. державних службовців. Створення центрів відповідальності сприяло запровадженню контрактних відносин між центральним урядом та окремими урядовими службами [7, с. 54]. Він також наводить такі основні, на його погляд, переваги та недоліки реформи: «Цей процес супроводжувався переформулюванням фундаментальних і виробленням нових принципів державного управління, таких як спрощення процедур, прозорість, інформування громадськості та потреба вдосконалення процедури реагування на потреби громадян при наданні послуг. Перевагами цього підходу були:

- об'єднані зусилля з модернізації та оновлення соціального діалогу;
 - стратегія підзвітності, що базується на автономії управління;
 - модернізація методів управління людськими ресурсами;
 - оцінка державної політики.
- Недоліками цього підходу були:
- ускладнення бюджетних процедур;
 - адміністративний контроль» [7, с. 53].

У цьому сенсі ми погоджуємося з точкою зору О. Бабінової, що з погляду на здійснення державної політики, досвід Франції щодо контрактів заслуговує на увагу у зв'язку з тим, що так зване "контрактування" було розроблено як інструмент координації між органами влади центрального і місцево-

го рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню, що значною мірою покращило їх якість [1, с. 85–87].

Участь громадськості у Франції також використовується з метою активізації співробітництва між владою та громадськістю для виконання суспільної політики. Такий приклад наявний при передачі повноважень щодо професійного навчання молоді з центрального рівня на місцевий та ін.

Досвід Франції у сфері укладання контрактів з представниками громадськості та громадськими об'єднаннями на спільне надання послуг свідчить, що цей напрям спільної діяльності громадськості і влади може бути досить ефективним. Це також є важливим елементом координації між органами влади центрального і місцевого рівнів та громадськістю у сфері надання послуг населенню.

Цікавим для України є досвід Канади. Починаючи з 2004 р., у Канаді діє "Комунікативна політика Уряду Канади". Згідно з цим стратегічним документом, Уряд зобов'язаний "пояснювати свою політику та рішення, інформувати суспільство про пріоритети, визначені для країни". Відповідно до Комунікативної політики, урядова інформація повинна бути широко доступна в суспільстві, для спілкування з канадцами повинні застосовуватися всі форми комунікації. Інформація про урядові рішення, програми, послуги та ініціативи повинна бути чіткою, зрозумілою, об'єктивною, легкою для розуміння та корисною, для чого в комунікаціях з населенням має вживатися проста мова.

Слід також зазначити, що кожен проект нормативно-правового акта в Канаді подається на розгляд Уряду разом з комунікативним планом.

Цей план готується за встановленим зразком комунікативним підрозділом міністерства за результатами консультацій з розробниками проекту нормативно-правового акта. Взаємодія між розробниками проекту акта та комунікативним підрозділом повинна відбуватися ще з початку процесу розроблення акта для того, щоб забезпечити:

- урахування порад по комунікаціях на всіх етапах розроблення проекту акта;
- залучення (у разі необхідності) спеціалістів комунікативного підрозділу до участі у міжвідомчих заходах;
- розроблення плану стратегічних комунікацій паралельно з процесом розроблення проекту акта.

У Швеції всі органи влади як на державному, так і на місцевому рівні практикують стратегічну комунікацію. Основні засади реалізації комунікативної політики органами державної влади закріплені рішеннями відповідних органів.

Зокрема, комунікативна політика м. Стокгольм передбачає, що комунікативна діяльність повинна бути спланованою, продуманою, правдивою, адаптованою для всіх цільових груп, здійснюватися всіма працівниками муніципалітету та підлягати моніторингу. Основна мета комунікації – створення довірчих відносин із зацікавленими сторонами.

Ключове повідомлення, що поширюється муніципалітетом Стокгольма таке: “Муніципалітет Стокгольма всіма своїми заходами перетворює столицю у місто, приваблює для проживання та праці, відвідування гостями, яким захочеться повернутися сюди ще не раз”.

Також передбачено використання всіма установами муніципалітету під час виготовлення презентаційної продукції єдиного графічного стилю.

Основною метою комунікативної платформи податкової служби Швеції є створення позитивного іміджу служби з метою стимулювання громадян до сплати податків. Основними напрямками комунікативної роботи визначено: активні контакти із ЗМІ; спрощені бланки звітності; поширення зрозумілої інформації; автоматизація спілкування та звітування (інтернет, автоматична телефонна служба тощо); єдиний графічний стиль; зрозуміла мова; професійний контроль за податковими деклараціями; однорідна організація; доброзичливе ставлення персоналу [8].

Важливою формою взаємодії органів публічної влади та громадськості є партнерство, яке виступає як форма соціального діалогу і є, насамперед, процесом взаємодії, в ході якого його суб'єкти обмінюються своїми поглядами, думками і прагненнями.

Інформування – це перша і найбільш “м'яка” форма соціального діалогу. Вироблення спільних рішень укладання взаємних зобов'язань, інакше кажучи, ведення колективних переговорів і підписання колективних договорів (угод) можна віднести до “жорстких” форм соціального діалогу. Його цінністю є те, що домовленості, досягнуті сторонами шляхом вироблення компромісу, сприймаються сторонами як продукт їхньої власної діяльності. Тобто і “законодавцями”, і “виконавцями” є ті самі актори, а отже, прийняті ними рішення базуються на реальних можливостях сторін, що саме по собі повинно знімати з порядку денного свідоме невиконання досягнутих положень. Саме тому не можна “нав'язати” соціальний діалог “згори”, а якщо державі вдається наполягти на своєму, в такому разі ми маємо справу не з діалогом, а з чимось іншим.

Якщо говорити про можливість виникнення й ведення інституціонального соціального діалогу в Україні, то потрібно забезпечити відповідні умови його організації,

окреслити способи функціонування та очікувані результати. Зокрема, необхідно підготувати нормативно-правову базу, бо діалог повинен відбуватися на підставі законодавчих актів, і в ньому не повинна домінувати неформалізована практика, що реалізується виключно або залежно від сили волі сторін, зокрема урядової сторони. Потрібно також визначити, чи результати консультацій або процесу формування суспільної думки повинні мати силу закону або ж мають виконувати завдання оприлюднення думки під час дискусії.

Політичними підставами діалогу повинні бути рівноправність і свобода суб'єктів. Сторони – учасники діалогу мають бути автономними, і потрібно позбутися ієрархічного підпорядкування або політичних домовленостей, які можуть обмежувати можливості артикуляції або неоголошеності сторін. У такому разі соціальним підґрунтям діалогу повинна стати можливість контролювання процесу спілкування між сторонами діалогу з боку суспільства. Це потребує прийняття рішення щодо того, який характер має бути в участі – відкритий чи регламентований, і якою мірою. Потрібно прагнути, щоб діалог охоплював усіх соціальних суб'єктів, значущих з погляду його предмета, що має наслідком устанавлення і дотримання критеріїв репрезентативності (представленості) учасників діалогу (або претендентів на участь).

Досвід зазначених вище країн доводить, що необхідною умовою ефективною та прозорою діяльністю влади є її тісна взаємодія з громадськістю, але враховуючи те, що таким чином громадськість отримує реальну владу, стає її джерелом, органи влади не завжди охоче йдуть на реалізацію співпраці з населенням, зводячи її демократичні механізми до суто формальних речей. Розглянуті вище країни вже пройшли вказаний етап, їх населення має реальні важелі впливу на владу і припинити цей процес вже неможливо тому, що як тільки громадськість починає відчувати себе творцем своєї долі, вона вже ніколи й нікому не віддасть право формувати своє життя.

Певний досвід проведення реформ, спрямованих на налагодження діалогу між центральною, місцевою владою та місцевим самоврядуванням, нагромаджено у країнах колишнього соціалістичного “табору”, зокрема у Польщі, Східній Німеччині, Чехії, Угорщині. Незважаючи на певні труднощі, специфіку реформ у кожній з названих країн, на низку помилок (наприклад, у Східній Німеччині було прискорення темпів реформування та перебільшення ініціативи центральних органів влади), загалом вдалося створити чітко функціонуючу систему місцевої влади, побудовану на демократичних засадах.

У зарубіжних країнах можна виділити чотири моделі взаємодії. Перша спирається на концентрацію функцій у руках виконавчої влади, політичної за природою (так у Франції мер є головою спільноти; в США – головною є модель сильного мера, у ФРН бургомістр є головою спільноти). Друга модель характеризується концентрацією функцій на користь виконавчої влади, управлінською за природою. За третьою моделлю відбувається концентрація на користь колегіальної влади – представницької та виконавчої. Четверту модель характеризує концентрація на користь колегіальної виконавчої влади.

IV. Висновки

Таким чином, на основі аналізу особливостей взаємозв'язку влади та місцевого самоврядування в сучасних зарубіжних країнах можна відзначити певну тенденцію зближення на практиці різних систем місцевого управління. Це пов'язано, по-перше, з тим, що вони мають єдині принципи існування, а саме: формування місцевих представницьких органів на основі вільних виборів, що надає їм значної легітимності; по-друге, необхідність вирішувати одні й ті самі або подібні проблеми місцевого рівня, підштовхує місцеву та регіональну владу до співробітництва в правовій сфері та до обміну досвідом. Цей процес неможливий без застосування діалогічних форм управління.

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що діалогічні форми управління є одним із провідних, пріоритетних напрямів реформування організації державного управління в зарубіжних країнах, що є важливим для використання цього досвіду в сучасній Україні. Реалізація цих форм комплексно забезпечує таке його функціонування, яке відповідає засадам успіш-

ної побудови громадянського суспільства на всіх рівнях державного управління

Список використаної літератури

1. Бабінова О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю / О. Бабінова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / [голов. ред. С.М. Серьогін]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. – 2005. – № 1 (19). – С. 83–90.
2. Новак В. Неурядові організації або соціальне партнерство між державою і громадянським суспільством: зарубіжний досвід / В. Новак // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 1. – С. 359–364.
3. Лендъел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : [монографія] / М.О. Лендъел. – Ужгород : Мистецька лінія, 2011. – 688 с.
4. Крутій О.М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія / О.М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Marictr", 2008. – 236 с.
5. Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management / Edited by LucRouban. – IOSPress, Ohmsha, 1997. – 237 p.
6. Nicole de Montricher. Citizens and the Quality of Public Action: Seeking a New Form of Management. Public Participation and Contracting Practices in France // Citizens and the new Governance. – Netherlands, 1999. – 239 p.
7. Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг. Український переклад. – Л. : Львівск. філіал УАДУ, 2000. – 293 с.
8. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / [за заг. ред. к. держ. упр. Н.К. Дніпренко]. – К. : Вістка, 2008. – 164 с.

Стаття надійшла до редакції 3 березня 2012 р.

Бажинова Е.А. Коммуникационное взаимодействие органов государственной власти и общественности: зарубежный опыт и Украина

В статье анализируется опыт развитых стран мира в вопросах коммуникационного взаимодействия органов государственной власти и общественности. Рассматриваются некоторые особенности опыта зарубежных стран. Обращается внимание на возможность использования этого опыта в Украине.

Ключевые слова: коммуникация, связи с общественностью, взаимоотношения между публичной властью и общественностью.

Bazhinova E. Communicative interaction of the state authorities and public: world experience and Ukraine

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.