

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Статтю присвячено науково-теоретичному обґрунтуванню засад взаємодії органів публічного управління з громадськістю.

Ключові слова: публічне управління, громадськість, участь громадськості, взаємодія, демократія, громадянське суспільство.

I. Вступ

На сучасному етапі розвитку Української держави та суспільства актуальними є поглиблення демократичних перетворень, формування інститутів розвинутого громадянського суспільства, безумовне забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, реалізація верховенства права в усіх сферах суспільного життя, всебічна оптимізація і демократизація політичної організації суспільства, забезпечення більш активної участі громадян у публічному управлінні через різні форми суспільно-політичного самовираження.

Водночас становлення публічного управління як діяльності, що забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в найрізноманітніших сферах суспільного життя [1], відбувається в Україні надто повільно та має суперечливий характер. Це зумовлює наявність суспільного запиту на дослідження проблем взаємодії органів публічного управління з громадськістю в контексті самоорганізаційних процесів, що, хоча і повільно, проте невпинно розгортаються в суспільстві.

Окреслена проблематика має міждисциплінарний характер – відповідні наукові розвідки здійснюють представники науки державного управління, політології, соціології, права.

Характерно, що фахівці в галузі державного управління все частіше роблять наголос саме на публічному управлінні. Зокрема, М. Білинська зазначає: "Характеризуючи феномен держави на сучасному етапі, доцільно констатувати зміну сутності держави із виокремленням її позитивної ролі (розвиток соціально-спрямованої держави) і прагненням до створення держави соціальної демократії з якісно новими за змістом суспільними відносинами" [2, с. 26]. Автор виокремлює публічне управління як один із типів суспільних відносин у публічному адмініструванні, цілком обґрунтовано наголошуючи,

що останнє являє собою конкретно-історичну систему суспільних відносин між публічною адміністрацією та населенням стосовно справедливого розподілу прав і обов'язків між державою і людиною та забезпечення їх дотримання.

Щодо змісту публічного управління як соціальної функції, то він, на думку В. Баштанника, виявляється в організуючій діяльності, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації і контролю [3, с. 27]. Науковець на підставі аналізу європейського досвіду організації публічного управління вводить поняття "інтегровані системи публічного управління" (далі – ІСПУ), зазначаючи при цьому, що характер, структура, форми та особливості взаємовідносин в ІСПУ реально відображають цілі суб'єктів суспільної взаємодії, систему зв'язків, тенденції поведінки, забезпечують визначеність, послідовність та наступність державно-політичного курсу.

Стосовно зарубіжного досвіду, І. Грицяк вважає: "Перспективні напрями реформування публічного управління в Україні мають ґрунтуватися на доробках європейського управління. З числа доробків прийнятними мають бути передусім принципи європейського управління, а вже потім, за необхідності, – узагальнені чи конкретні моделі управління" [1]. Така позиція видається цілком доречною з огляду на наявність певних особливостей, власного досвіду управління та успадкованих проблем у країнах колишнього Радянського Союзу й соціалістичного табору.

Один із сучасних дослідників публічного управління Г. Букерт доводить, що "публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов'язана з політикою, законом та громадянським суспільством" [4]. погоджуються із зарубіжними вченими вітчизняні науковці, акцентуючи увагу на тому, що "публічне управління стосується ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій" [5, с. 73].

Водночас думки фахівців щодо оцінки сучасного рівня розвитку публічно-управлінських процесів на вітчизняних теренах дещо різняться-

ся. Так, одні говорять про “підтвердження транспарентності публічної влади в Україні відповідно з європейськими та міжнародними стандартами, притаманними суспільству, де триває становлення громадянських інститутів, де в політичний процес все активніше вступає громадянин – як учасник процесу прийняття рішень, як консультант влади, як відповідальний експерт її діяльності” [6, с. 45]. Інші ж підкреслюють: “За період незалежності в системі державної влади відбулися складні й суперечливі процеси становлення і розвитку, однак створити цілісне, збалансоване, надійне та ефективне публічне управління так і не вдалося” [1].

На нашу думку, останнє твердження є набагато ближчим до істини, адже “публічна сфера (політика й управління) – це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності і демократизму” [7, с. 6], чого нині в Україні бракує.

Навпаки, як слушно зазначають автори навчального посібника “Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні”, скалярний характер упровадження демократичних процедур дає підстави припустити, що публічна політика може виявитися напрямом легітимації майбутніх переможців боротьби за перерозподіл фінансових, матеріальних, владних ресурсів для тих, хто, використавши увесь арсенал як законних, так і незаконних методів, навряд чи забажає опинитися обабіч демократичної Європи. До того ж “забезпечення тривалого існування та панування буде зумовлюватися необхідністю накопичення максимального владного потенціалу, який складається не лише з наявності політичної сили, а й з прихильності соціальних сил” [8, с. 9].

Аналізуючи наукові джерела, не можна не відзначити також далеко не безневинного, на наш погляд, факту надто вільного поводження деяких дослідників із термінологією. Як приклад, наведемо таку тезу: “Інтерес організацій громадянського суспільства може проявлятися в контексті таких трьох головних напрямків державної політики: виймання ресурсів, розподілу та регулювання” [9, с. 48]. І хоча після цієї тези автор посилається на перекладений російською мовою навчальний посібник “Порівняльна політологія сьогодні: світовий огляд” (автори: Г. Алмонд, Дж. Пауэлл, К. Стром, Р. Дантон), зрозуміло, що йдеться про некоректний переклад. Причому “виймання ресурсів” зустрічається і далі по тексту. Вважаємо, що для молодшої науки державного управління подібний термінологічний нігілізм є досить небезпечним, бо може призвести до її маргіналізації.

Як свідчать результати аналізу, попри значну зацікавленість наукової громадськості означеною проблематикою, дедалі очевиднішою стає необхідність проведення ґрунтовних наукових досліджень щодо взаємодії органів публічного управління з громадськістю, що зумовлено, насамперед, практичними потребами, а

саме: актуальністю проблеми підвищення ефективності діяльності владних структур, невідзначеністю внутрішніх і зовнішніх пріоритетів вітчизняного державотворення, хаотичністю реформування суспільних відносин. Такі дослідження, на наше переконання, сприятимуть формуванню інтелектуально-прикладного середовища для здійснення модернізації й розвитку українського суспільства, що, на думку провідних вітчизняних науковців, є важливим завданням для сучасників [10, с. 23].

II. Постановка завдання

Метою статті є аналіз наукових джерел щодо ключових проблем взаємодії органів публічного управління з громадськістю та обґрунтування теоретико-методологічних засад дослідження такої взаємодії на сучасному етапі розвитку держави і суспільства в Україні.

III. Результати

Особливості функціонування українського суспільства, складність його соціальної структури, плюралізм соціальних організацій і форм їхньої діяльності ставлять перед державою складне завдання щодо демократизації суспільного життя, вдосконалення його правової організації, розвитку соціальної активності громадян, заохочення самовияву інтересів соціальних спільнот. При цьому твердження, що демократична держава завжди покладається на активну громадськість, “сталу, поінформовану участь широкого кола своїх громадян у житті суспільства” [11, с. 186], є незаперечним.

Громадськість, за визначенням Енциклопедії державного управління, – активна частина суспільства, що бере безпосередню участь у житті всього суспільства шляхом представлення його інтересів [12, с. 64]. Частина дослідників є прихильниками розробленої представником прагматизму Дж. Дьюї та доповненої Дж. Грюнігом ситуаційної теорії громадськості (Situational Theory of a Public), згідно з якою під громадськістю розуміють активне соціальне утворення, що в певний момент об’єднує всіх, перед ким постає загальна проблема, з метою спільного пошуку шляхів її вирішення. При цьому передбачається наявність чотирьох типів громадськості: громадськості (частина населення, що не має проблем), латентної (прихованої), обізнаної та активної громадськості [13, с. 10].

Неситуаційна концепція громадськості (Non-situational Concept of a Public) визначає громадськість як групу людей, яка належить до певної організації та демонструє змінний рівень активності чи пасивності, що залежить від можливості чи неможливості взаємодіяти з іншими в умовах побудови взаємовідносин з організацією [12, с. 64].

У теорії Public Relations громадськість переважно розглядається як сукупність індивідів, які розвивають групову свідомість навколо проблемної ситуації, спрямовуючи свою діяльність на її вирішення [14].

З огляду на те, що наука державного управління є практико орієнтованою, тісно пов'язаною як із безпосередньою діяльністю органів влади, так і з відповідною галуззю освіти, яка забезпечує підготовку кваліфікованих фахівців для роботи у цих органах, концепція публічного управління видається надзвичайно цінною, а конкретизація форм прояву публічності – дійсно затребуваною. Адже публічне управління інтегрує соціальне управління, регулювання суспільних відносин та організацію державної влади.

Фахівці виокремлюють такі основні елементи системи публічного управління: структурні, функціональні й культурні [15]. Тож, на нашу думку, дослідження взаємодії органів публічного управління з громадськістю має відбуватися з урахуванням такого поділу. Проте провести чіткі межі тут не вийде, та й навряд чи слід намагатися, адже, як зазначають автори навчального посібника “Концептуальні засади взаємодії політики й управління”, у широкому значенні ідея публічної політики і врядування передбачає існування сфери чи сектору життя, що не є приватними або суто індивідуальними, а здійснюються спільно. “Вона не тільки не вичерпується комунікаціями громадян та суспільною рефлексією, але й трансформується в практичні дії” [7, с. 6]. Ці дії можуть бути зорієнтованими (хоча і неоднаковою мірою) на декілька елементів системи публічного управління одночасно.

Щодо змістового наповнення зазначеної діяльності, то тут слід усвідомити, що потенціал публічного, приватного і громадського секторів об'єднується для вирішення ключових соціально-економічних, культурних, інших проблем на якісно новому рівні [3, с. 109]. При цьому передбачається широка участь громадян у розробленні та реалізації управлінських рішень, оцінюванні діяльності державних та самоврядних структур шляхом здійснення постійного контролю за їх функціонуванням, використанням бюджетних коштів тощо.

Взаємодію прийнято визначати як узгоджені дії учасників для досягнення спільної мети або взаємопов'язаних цілей. Успішна взаємодія залишає за собою суспільний досвід вирішення спільної проблеми, напрацьовані норми та правила щодо мирного способу вирішення подібних проблем, соціальний капітал відносин довіри та спільної відповідальності учасників.

Основою взаємодії органів публічного управління з громадськістю є конструктивний груповий та міжособистісний діалог її учасників, який передбачає наявність таких елементів:

- чітко визначеного предмета діалогу;
- оформлених, легітимних для населення інститутів, що репрезентують групові інтереси та їх лідерів;

- моделей рішень, які пропонуються для розв'язання окреслених проблем та суперечностей, що виникають;
- прийнятих сторонами алгоритмів та процедур обміну інформацією, узгодження інтересів, ухвалення прийнятних для всіх рішень і подальшого контролю;
- незалежних засобів масової інформації, здатних зробити процеси групових переговорів надбанням громадськості.

У цьому контексті заслуговує на увагу твердження В. Парсонса: «Громадянин, на відміну від споживача, є одночасно і виробником, і споживачем... Громадян слід розглядати як тих, кого можна залучити до вироблення продуктивного “вхідного сигналу” до публічної політики.

Це вимагає, щоб держава ставила своєю метою такого рівня піклування розвитком того, що Етціоні називає суспільною свідомістю, на якому останніми роками вона піклується про розвиток ефективності, продуктивності й економії» [16, с. 456].

Як бачимо, дослідник надає надзвичайно важливого значення питанню розвитку суспільної свідомості. А для посттоталітарних держав зазначений аспект є ключовим. Недарма ж наука твердить: “Соціально-психологічні установки є консервативною реальністю, яка дуже повільно і важко піддається впливу. Період застосування нових демократичних цінностей та перетворення їх у спонукальні мотиви практичної діяльності розтягується у часі на довгий період” [17, с. 22]. Проте це не означає, що вони взагалі не піддаються впливу. Як мотиви й установки впливають на поведінку і форми соціальної діяльності людей, так і самі вони змінюються відповідно до того, як створюються інституціональні умови та механізми залучення громадян до реальних процесів здійснення публічного управління. Це найбільш дієвий механізм побудови конструктивних відносин довіри між інститутами влади і громадянами. Співзвучною є також позиція А. Колодій: “Через довіру посилюється зв'язок між індивідом і спільнотою, зростає почуття єдності, можливості для кооперації... Без довіри, базованої на спільних інтересах і цінностях, неможливо впровадити ефективну комунікацію між суспільством і владою, суб'єктами влади, різними групами суспільства. До того ж, відсутність довіри перешкоджає дотриманню демократичних правил гри” [18, с. 495].

На жаль, доводиться констатувати, що деякі дослідники дають владним структурам рекомендації, на наш погляд, далекі від фахових. Зокрема, розглядаючи питання взаємодії органів соціального захисту населення з недержавними неприбутковими організаціями в Запорізькій області, Ю. Менделєва зазначає, що ефективним механізмом співпраці органів виконавчої влади та недержавних неприбуткових організацій є робота дорадчих органів, вбачаючи в

них “одну з можливих форм контролю за ситуацією в громадських організаціях” [19, с. 134]. Пропонований автором підхід видається нам безнадійно застарілим, не спрямованим на чесні правила гри, а відтак – не придатним для застосування у публічному управлінні.

Натомість, приєднуємось до авторів такої тези: “Довіра між громадянами і владою може бути виключно взаємною... Кредит довіри, з одного боку, повинен “прозоро” підтверджуватись кожним кроком в діях влади та життєдіяльності громадян, а з другого, – забезпечуватись певними обов’язковими гарантіями: нормативними процедурами, правовими актами, соціальними стандартами тощо” [20, с. 33]. Зазначене є важливим також з огляду на одну з особливостей сучасного етапу розвитку українського суспільства, а саме: труднощі перехідних процесів, з одного боку, зумовлюють зміцнення регулятивної ролі держави, а з іншого – розбудова громадянського суспільства передбачає зменшення державного впливу на суспільні інститути, більш активне залучення громадянськості до участі в публічному управлінні.

IV. Висновки

Проведений аналіз наукових джерел засвідчує наявність інтенсивних дослідницьких зусиль (що підтверджує актуальність проблеми) та перспективних тенденцій у розвитку науки державного управління, проте недостатньо системних, цілісних праць з тематики взаємодії органів публічного управління з громадськістю.

Посилення ролі громадськості в сфері публічного управління є закономірним і необхідним процесом на цьому етапі розвитку демократичного суспільства в Україні. Водночас це є підґрунтям для утвердження соціального характеру держави.

Досвід країн розвинутої демократії свідчить, що реальна (а не формальна) взаємодія органів публічного управління з громадськістю справляє вирішальний вплив на ефективність державотворення, сприяє функціонуванню владних інститутів, закладає підґрунтя стабільності в суспільстві.

При визначенні якісних характеристик процесів взаємодії органів публічного управління з громадськістю значну роль відіграють аксіологічна та когнітивна складові.

Як трансформаційні процеси, що відбуваються нині в українському суспільстві, так і об’єктивні потреби розвитку науки державного управління зумовлюють необхідність подальших досліджень щодо змісту і механізмів організаційної взаємодії громадськості й органів публічного управління, її політико-інституційного виміру, адаптації зарубіжного досвіду до вітчизняних реалій.

Список використаної літератури

1. Грицяк І.А. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами [Електронний ресурс] / І.А. Грицяк. –

Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Grytciak.htm.

2. Білінська М. Історико-генетична природа термінологічного забезпечення публічного адміністрування з джерел адміністративного права / М. Білінська // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління: матеріали наук.-методолог. семінару у режимі відеоконференцв’язку, Київ – Дніпропетровськ – Львів – Одеса – Харків, 31 берез. 2010 р. / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Ю.П. Сурміна, В.П. Трощинського; передмова Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2010. – С. 25–26.
3. Публічне управління: теорія і практика: монографія / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трощинський, М.М. Білінська та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К.: НАДУ, 2011. – 212 с.
4. Bouckaert G. Modernizing the Rechtsstaat: Paradoxes of the Management Agenda / G. Bouckaert. – Berlin: Duncker and Humblot, 2002.
5. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / відп. ред. І.А. Грицяк; НАДУ при Президентіві України. – К.: К.І.С., 2009. – 240 с.
6. Кохан А. Демократичні стандарти державної комунікації: українсько-європейський контекст / А. Кохан // Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України: матеріали VIII регіон. наук.-практ. конф., 19 трав. 2011 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 45–47.
7. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / авт. кол.: Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валевський та ін.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К.: НАДУ, 2010. – 300 с.
8. Телешун С.О. Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні: навч. посіб. / С.О. Телешун, О.Р. Титаренко, І.В. Рейтерович. – К.: НАДУ, 2009. – 168 с.
9. Купрій В. Участь організацій громадянського суспільства в процесі вироблення державної політики / В. Купрій // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 45–52.
10. Коник С.М. Концепція українського державотворення: погляди з XXI століття / С.М. Коник // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2011. – № 1. – С. 21–23.
11. Логунова М.М. Особистісний потенціал демократичного політичного процесу / М.М. Логунова // Демократичне врядування: наука, освіта, практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 29 трав. 2009 р.: у 4 т. / за заг. ред. В.П. Приходька. – К.: НАДУ, 2009. – Т. 2. – С. 184–186.

12. Козлов К.І. Громадськість / К.І. Козлов // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О.Ю. Амосов (співголова), О.С. Ігнатенко (співголова) та ін. ; за ред. О.Ю. Амосова, О.С. Ігнатенка, А.О. Кузнецова. – Х. : Вид-во Хар-РІ НАДУ “Магістр”, 2011. – С. 63–65.
13. Болотова В.О. Паблік рілейшенз в ОВС : конспект лекцій / В.О. Болотова. – Х. : Вид-во НУВС, 2001. – 104 с.
14. Катлип М. Скотт. Паблік рілейшенз. Теорія і практика : пер. с англ. : учеб. пособ. / М. Скотт Катлип, Х. Аллен Сентер, М. Глен Брум. – 8-е изд. – М. : Вільямс, 2003. – 624 с.
15. Lalenis K. Families of Nations and Institutional Transplantation / K. Lalenis, M. de Jong, V. Mamadouh. – Dordrecht : Kluwer, 2002. – P. 33–52.
16. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики : пер. з англ. / В. Парсонс. – К. : Києво-Могилянська академія, 2006. – 549 с.
17. Громадські організації та органи державного управління: питання взаємовідносин : монографія / за заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Хмельницький : Вид-во ХУ-УП, 2007. – 236 с.
18. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів / за заг. ред. А. Колодій. – К. : Ай Бі, 2002. – 684 с.
19. Менделєва Ю. Взаємодія органів соціального захисту населення з організаціями сектора ННО в Запорізькій області, або кому потрібний “третій сектор” / Ю. Менделєва // Держава та регіони. – 2008. – № 3. – С. 130–135.
20. Соціально-філософський аналіз суспільного розвитку : метод. реком. / авт. кол.: В.В. Корженко, В.В. Говоруха, В.Б. Дзюндзюк та ін. ; за заг. ред. В.В. Корженка. – К. : НАДУ, 2010. – 40 с.

Стаття надійшла до редакції 10.09.2012.

Кармазина О.А. Теоретико-методологические основы исследования взаимодействия органов публичного управления с общественностью

Статья посвящена научно-теоретическому обоснованию основ взаимодействия органов публичного управления с общественностью.

Ключевые слова: *публичное управление, общественность, участие общественности, взаимодействие, демократия, гражданское общество.*

Karmazina O. Theoretical and methodological basic foundation of cooperation between public management's bodies and the public

The article is devoted to the scientific-theoretical substantiation of the basic foundation of cooperation between public management's bodies and the public.

Key words: *public management, public, public participation, cooperation, democracy, civil society.*