

Федорова А.М.

Національний університет біоресурсів та природокористування України

КОНЦЕПЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті розглядається концепція взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Значну увагу приділено аналізу технології організації безпосередньої взаємодії населення та місцевих органів влади. Здійснювати ефективну взаємодію держава зможе за наявності більш простої системи проведення адміністративних процедур. Головна проблема полягає в тому, що держава повинна стати ближчою і доступнішою до громадян. Державна служба повинна бути більш оперативною, гнучкою, економічною і дієвою, спрацьованість технологій її взаємодії з громадськістю повинна вдосконалюватися.

Ключові слова: публічна влада, громадськість, інститути громадянського суспільства, державна служба, суспільство.

Постановка проблеми. Взаємодія органів публічної влади з населенням як взаємодія суб'єктів самоврядування – систематичні, регулярні дії партнерів, спрямовані один на одного, які мають на меті викликати певну реакцію з боку партнера. Органи влади очікують активності, уваги і покори від населення в різних сферах діяльності. Населення очікує забезпечення гідних умов життєдіяльності в декларованих владою межах. Ця взаємодія наповнена зв'язаними діями обох партнерів по відношенню один до одного, координовано і поновлювано, відрізняється стійкою зацікавленістю до відповідних дій партнера. За сучасних умов дослідження технологій взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою є дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми взаємодії інститутів громадянського суспільства з державою представлена в роботах Х. Арендт, М.Джонстона, Р. Клітгаарда, Г. Куріса, Д. Марінової, Дж. Ная, С. Роуз-Екерман, Ч. Тейлора, А. Хайденхаймера, А. Шайо.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз концепції взаємодії органів публічної влади з громадськістю, аналіз технології організації безпосередньої взаємодії населення та місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Взаємодія органів державної влади з населенням має спеціалізований, нормативно регульований характер. Воно може проявлятися не тільки у співпраці, але і в неприйнятті, наприклад, дій влади населенням. Органи місцевого самоврядування стають центром мережі взаємодій і здатні

не лише впливати на багатьох, але і зберігати цю мережу як ціле, як систему. Ці органи наділені необхідними повноваженнями і престижем, що є наслідком встановлення, закріплення спеціалізованих взаємодій як правил і норм реалізації самоврядування [1].

Технології організації безпосередньої взаємодії населення та місцевих органів влади, в управлінні життям свого міста доволі різноманітні. Кожен із цих способів має свої специфічні особливості, переваги та недоліки, але будь-який із них може бути ініційований самими громадянами або об'єднаннями громадян. Чим частіше окремі громадяни вдаються до використання форм прямої демократії або для цього об'єднуються з іншими громадянами, тим швидше проходить процес становлення місцевого самоврядування і тим стійкішим стає місцеве співтовариство. Тому на деяких технологіях взаємодії громадян і місцевої влади необхідно зупинитися докладніше.

Місцевий референдум або голосування громадян з питань місцевого значення – це, за законом, вища форма народовладдя. У законодавстві записано, що рішення, прийняте на місцевому референдумі, не потребує затвердження будь-якими органами державної влади, державними посадовими особами або органами місцевого самоврядування. Такі рішення мають обов'язкову силу (вищу юридичну силу) і можуть бути скасовані тільки іншими референдумом. Місцевий референдум – складна і дорога процедура. Цим, мабуть, пояснюється те, що проводяться місцеві референдуми вкрай рідко. Тим не менш, необхідно проводити референдуми з найбільш важли-

вих для населення питань, щодо яких у громадян є різні думки, або коли рішення є настільки відповідальним, що органи місцевого самоврядування потребують прямої підтримки жителів [4].

Звернення та скарги населення як регулятор діяльності регіональних органів – політичний інститут, який є елементом історично сформованої структури прийняття рішень і визначає форми контролю за реалізацією прийнятих рішень [2], формує основну структуру прийняття та контролю рішень по всій владній ієрархічній вертикалі органів регіонального управління на чолі з центром.

Саме через інститут скарг окремі представники суспільства й організації значною мірою можуть здійснювати інституційні зміни відповідно до своїх інтересів. Чим більш розвинутий цей механізм, чим ширше можливості населення висловлювати свої скарги, чим краще налагоджені їх облік, контроль і виконання, тим ефективніше можуть здійснюватися в суспільстві перетворення.

У період соціальної трансформації українського суспільства в ході ринкових реформ відбувається істотне оновлення механізму скарг і звернень. Починають формуватися нові, більш ефективні канали для їх передачі. Це пов'язано зі збільшенням числа формальних і неформальних організацій, які починають використовуватися для цих цілей.

Наступною технологією взаємодії між владою і суспільством на регіональному рівні є громадські приймальні керівників регіональних виконавчих структур.

Важливою технологією взаємодії представників влади та місцевого населення є проведення регулярних зустрічей з населенням міста або регіону. Нині такій формі взаємодії влади і суспільства стало приділятися помітно більше уваги. Донедавна подібні зустрічі з населенням проводилися представниками органів різних гілок влади тільки перед виборами.

Найбільш гострі проблеми, які довго не вирішуються владою, можуть стати причиною масових виступів жителів: мітингів, походів, пікетувань та інших акцій. Найчастіше це проблеми зовсім не місцевого значення, наприклад, тривалі затримки виплати заробітної плати в бюджетних організаціях або мітинги на підтримку тих чи інших політичних сил у державі. Але бувають і проблеми місцеві: вимоги щодо посилення боротьби із злочинністю на території, проти забруднення навколишнього середовища, проти потурання місцевою владою поширенню наркоманії і т. д. [5].

Наймасовіша форма участі громадян у місцевому самоврядуванні – територіальне громадське

самоврядування (далі – ТГС). Під територіальним громадським самоврядуванням розуміється самоорганізація громадян за місцем їх проживання на частині території для самостійного і під своєю відповідальністю здійснення власних ініціатив у питаннях місцевого значення. Ця форма виключно гнучка і максимально наближена до населення. Вона має ряд специфічних особливостей [5]:

- виникає тільки там, де є ініціатива громадян;
- відрізняється різноманіттям своїх рівнів (від сходової клітки до мікрорайону або селища);
- може існувати довгий час або зникати, коли результат досягнутий;
- може мати або не мати статусу юридичної особи і відповідну атрибутику – назву, статут, керівний орган (рада мікрорайону, квартальний комітет, старший будинку або під'їзду, староста сільській, вулиці і т. д.);
- може брати на себе кілька повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, або виконувати лише одну функцію.

Крім перерахованих вище технологій взаємодії влади з представниками суспільства, широко поширюються електронні форми і відповідні способи взаємодії в рамках реалізації на регіональному і державному рівні програми про петиції. В її рамках інтернет-портали органів державної влади та місцевого самоврядування призначені для виконання функції організації інтерактивної взаємодії з громадянами й організаціями, надаючи можливість звернення до уповноважених службовців для вирішення своїх питань, відстеження ходу виконання запитів.

Це переводить взаємодію суспільства і держави на новий рівень, оскільки замінює відвідування державних організацій, дзвінки по телефону і відправку паперових поштових повідомлень. Воно дозволяє розкрити процедури і процеси прийняття рішень органів влади, а також відповідальність конкретних осіб, що є елементом громадського контролю.

До основних функцій цієї технології взаємодії влади і населення належать [3]:

- облік, ідентифікація й авторизація людей, які звертаються;
- прийом аутентифікованих звернень за деякою сукупністю форм;
- визначення адресатів і передача звернень на обробку;
- доставка авторам повідомлень;
- перегляд історії звернень, у т. ч. підтримка зв'язків документів.

Робота зі зверненнями громадян за допомогою використання електронних комунікаційних каналів державних органів влади будується на тих же принципах, що і взаємодія систем різних відомств, тобто система роботи із зверненнями громадян також підключається до центру обміну документами для автоматичної передачі та реєстрації в уповноважених організаціях, отримання результатів в рамках програми.

Ще однією технологією взаємодії влади з населенням, можна назвати моніторинг засобів масової інформації. Більшість методів публічної консультації засновані на прямій взаємодії між органом влади і населенням. Це дозволяє отримати інформацію з перших рук, досліджувати думку людей, які безпосередньо стикаються з проблемою. Основним недоліком такого підходу є високі витрати на проведення публічних консультацій. Одним зі способів знизити витрати є перехід від дослідження громадської думки до дослідження матеріалів ЗМІ.

Оскільки ЗМІ відображають реальні проблеми, що відбуваються у жителів, аналіз повідомлень преси і телебачення дозволяє судити про ситуацію.

Для підвищення об'єктивності дослідження ЗМІ будується з використанням методу контент-аналізу. Дослідники регулярно відстежують всі інформаційні повідомлення у ЗМІ (преса, телебачення, радіо) і заносять потрібні повідомлення в базу даних. Після цього на основі бази даних підраховується кількість інформаційних повідомлень з тієї чи іншої теми.

На основі бази даних можна побудувати звіт, який містить, наприклад, найбільш згадані теми. Такий звіт показує, яка ж проблема привертає увагу ЗМІ та громадськості – якщо на першому місці стоїть ЖКГ, причому оцінка журналіста негативна, то ясно, що щось не в порядку із ЖКГ.

Основною перевагою технології моніторингу є його простота і дешевизна. Так, для аналізу всіх інформаційних повідомлень місцевих телеканалів і газет достатньо однієї людини, від якої навіть не потрібно професійних знань і спеціальної кваліфікації.

Основним недоліком технології є те, що даний метод все ж націлений на ЗМІ, а не на громадян. А телеканалам і газетам властива вибірковість – у них є власники, які «налаштовують» ЗМІ належним чином; також телеканали вибирають для висвітлення ті теми, які будуть цікаві глядачам. Крім того, моніторинг здатний показати, де є проблема, але не описує, в чому власне вона полягає.

Роблячи висновок, можна сказати: здійснюючи подібну взаємодію, державна служба зможе за наявності більш простої системи проведення адміністративних процедур стане ближчою і доступнішою до громадян, в інтересах яких створена, відрізнятиметься більшою оперативністю, гнучкістю, економічністю і дієвістю, а також спрацьованістю технологій її взаємодії з громадськістю.

Взаємодія влади з громадськістю базується на ряді основоположних правил, найбільш важливими з яких є [6]:

- Постійно і систематично інформувати громадськість про їхню політику так, щоб ця інформація була доведена до кожного громадянина.

- Заходи структур зі зв'язків із громадськістю повинні складатися не з одиничних (і тому сприйманих нерідко як випадкові) заходів, а з системи взаємоузгоджених акцій.

- Завжди необхідно наполягати на правді та повній інформації. Довго зберігати придуманий імідж (діяльності, персони) неможливо.

- Якщо влада свідомо не включається в процес створення і закріплення зрозумілого і прийнятого громадськістю іміджу своєї діяльності, то імідж буде сформований стихійно, а значить, буде важко керованим або некерованим.

- Слід формулювати загальні цілі і не просто декларувати їх, а фактично доводити можливість їх реального досягнення.

- Повідомлення, спрямовані на громадськість, повинні робитися в простій і зрозумілій формі. Якщо повідомлення буде незрозуміле, воно не буде прийнято.

- Слід ставити реалістичні цілі і, наскільки можливо, виражати їх в конкретному кількісному відношенні.

- Зв'язки з громадськістю завжди повинні здійснюватися на високому етичному рівні, вони ніколи не повинні бути негативними.

- Заперечення не переконують тих, хто сумнівається. Набагато більше шансів налагодити співпрацю за допомогою конкретних переконливих фактів.

- Органи влади повинні прагнути надавати громадянам можливі варіанти альтернатив (і підводити рішення громадськості до найбільш раціонального варіанту з точки зору суспільних вигод у майбутньому).

- Необхідно відмовитися від прямого нав'язування рішень. Якщо пропонується міра занадто непопулярна, низкою публічних акцій особисто не зацікавлених в ній авторитетних людей довести її неминучість. Якщо довести не

вдається, слід знайти інший варіант рішення або почекати, поки громадська думка не «дозріє» до прийняття ідеї.

– З метою формування довіри до структур державної служби необхідно брати активну участь у відкритих обговореннях проблем.

Виконання перерахованих правил взаємодії влади з громадськістю дозволить розвивати громадянську самосвідомість і виховувати у людей активний інтерес до проблем місцевого самоврядування.

Формування образу (іміджу) як ключового спрямування в діяльності органів влади зі зв'язків з громадськістю. Одним із важливих аспектів загального сприйняття і оцінки будь-якого органу влади є враження, яке він справляє. Незалежно від бажань кого-небудь, імідж відіграє істотну роль в оцінці будь-якого соціального явища чи процесу. Імідж існує незалежно від того, хто над ним працює, і чи працюють над ним узагалі. Якщо не докладати зусиль для створення усвідомленого іміджу він складеться стихійно, не гарантуючи, що він буде адекватним і сприятливим. Тому можна вибирати не в площині «хочу імідж – не хочу імідж», а між керованим і некерованим іміджем. І формування сприятливого іміджу для органів влади – процес більш вигідний і менш трудомісткий, ніж виправлення спонтанно сформованого несприятливого образу.

Імідж – найбільш економний спосіб порожнення і розпізнавання складної соціальної дійсності. Відомий фахівець в області політичного іміджу Як приклад, лідери Радянського Союзу, починаючи з Брежнєва, а в ряді випадків і Хрущова, отримали імідж недалеких, ця система стала на шлях зникнення. Імідж створює політичні рухи і країни, він же приводить її в занепад.

Як правило, заходи по створенню іміджу владних структур не бувають одиничними, а є системою взаємоузгоджених акцій. Ці акції спрямовані на громадян, партнерів, опозиційних політиків, підняття престижу самої влади, як такої. Природно, що імідж владних структур формується, перш за все, адекватним освяченням і відображенням у ЗМІ через інші канали реальної діяльності цих структур. Водночас не можна упускати з виду і буденну сторону.

Своєчасне інформування і реакція на звернення громадян, створення сприятливої думки про діяльність владних структур є основним завданням, для формування позитивного іміджу владних структур.

Далекоглядність владних структур визначається їх здатністю запропонувати громадянам

перспективні та ефективні програми вирішення найважливіших суспільно-значущих проблем, виробити чіткі цілі суспільного розвитку і механізми досягнення цих цілей. Для українських громадян дана функція державного управління завжди була і залишається однією з найважливіших. Якщо держава не здатна її реалізувати на належному рівні, то вона сприймається більшістю населення як не повноцінна держава.

Ще один важливий критерій, який розташований приблизно в одній площині з поняттям «імідж», – престиж. М. Вебер визначив престиж як міру соціального статусу, яка дистанціює один статус від іншого і проявляється як фактор ієрархії будь-якого суспільства (поряд із власністю і владою). Для держслужби він має важливе функціональне значення, оскільки саме держслужбовці є реальними провідниками ідей державності на практиці. Від престижу державної служби значною мірою залежить не тільки її наповнюваність висококваліфікованими кадрами, а отже, і ефективність, але і довіру, повагу населення, то, як будуть сприйняті в громадській думці закони і приписи органів державної влади [6].

Престиж державної служби – ключовий показник ефективності та міцності державного управління.

Відправною точкою підвищення престижу державної служби в умовах реформування системи державного управління повинні стати не структури, а людина: мотиви і стимули, світоглядні позиції, духовність, морально-етичні якості, професійна етика.

Мабуть, належність державних службовців до однієї з владних еліт дає їм відчуття власної винятковості, сприяє формуванню високого рівня внутрішньокорпоративного престижу. Вона приваблива і для загальної маси, яка прагне хоча б наблизитися до престижних груп.

Цілісність іміджу органів влади складається з цілей, згідно з якими розробляється імідж; стратегії, принципів, ресурсів; іміджевих цінностей службовців і держави в цілому; корпоративного стилю, що передбачає єдині принципи оформлення колірних і графічних комбінацій, оформлення офісу, одягу персоналу; персонального іміджу президента, як джерела інформації про позиціонування держави і органів влади перед громадськістю.

Підкреслимо, що формування цілісного образу органів влади складне завдання. Вона реалізується, коли органи влади використовують безліч

каналів створення і трансляції образу. Насамперед, мова йде про вибудовування ефективних відносин зі ЗМІ, у т. ч. і електронними, через ресурси Інтернет, а також шляхом проведення прес-конференцій, розсилки довідкових і статистичних матеріалів і в інших формах. Ця діяльність покликана зміцнювати довіру громадян до владних структур, формувати їх сприятливий образ.

Висновки. Об'єктивна реальність, таким чином, свідчить про те, що роль інформації в процесах соціального управління з побудовою демократичного суспільства зростає і вимагає від органів влади більшої відкритості, постійної взаємодії з громадськістю з метою вироблення необхідних громадянам рішень і збалансованою щодо всіх суб'єктів і об'єктів управління інформаційною політикою.

Список літератури:

1. Очищення влади України. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <http://lustration.minjust.gov.ua/main/page/4/>.
2. Підбережний Н.П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції в країнах ЄС: досвід Польщі. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 36. С. 158–165.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/198-19/paran164#n164>
4. Про запобігання і протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI . URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
5. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року № 1380/5 / Міністерство Юстиції. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP091346.html.
6. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 . URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP000950.html.

КОНЦЕПЦІЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

В статье рассматривается анализ концепции взаимодействия органов публичной власти с общественностью. Значительное внимание уделено анализу технологии организации непосредственного взаимодействия населения и местных органов власти. Осуществляют эффективное взаимодействие государство сможет при наличии более простой системы проведения административных процедур. Главная проблема заключается в том, что государство должно стать ближе и доступнее к гражданам. Государственная служба должна быть более оперативной, гибкой, экономичной и действенной, а также работанность технологии ее взаимодействия с общественностью должна совершенствоваться.

Ключевые слова: публичная власть, общественность, институты гражданского общества, государственная служба, общество.

THE CONCEPT OF PUBLIC AUTHORITIES WITH THE PUBLIC INTERACTION

The article deals with the analysis of the concept of interaction of public authorities with the public. Considerable attention is paid to the analysis of the technology of direct interaction between the population and local authorities. The state will be able to carry out effective cooperation in the presence of a simpler system of administrative procedures. The main problem is that the state should become closer and more accessible to citizens. The public service must be faster, more flexible, more economical and more efficient, and the technology of its interaction with the public must be improved.

Key words: public authority, public, civil society institutions, public service, society.