

К ВОПРОСУ ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ПРОГРАММНОГО МЕТОДА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

А.В. Халецкий*

В статье предложено обоснование концептуальных и научно-практических основ обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти с общественностью с учетом особенностей ее организации в контексте развития гражданского общества в Украине. Проведен целевой анализ научной литературы, уточнено содержание понятия взаимодействия власти с институтами гражданского общества и его составляющих, проанализированы преимущества программного метода как инструмента, обеспечивающего эффективное взаимодействие органов государственной власти с общественностью.

Ключевые слова: взаимодействие, социальное взаимодействие, коммуникация, власть, общественность, органы государственной власти, гражданское общество, общественные организации, программный метод, инструмент, государственное управление.

JEL-классификация: D83, D85, H11, H75, Z18.

Современные демократические ценности европейской цивилизации имеют большое значение в решении вопросов согласования интересов власти и общественности, а их гармонизация является определяющим условием формирования гражданского общества. Внедрение демократических стандартов деятельности органов государственной власти во взаимодействии с общественными организациями, которые воспринимаются не как пассивные субъекты политики и управленческих решений, а как непосредственные, активные и заинтересованные стороны, выступает одной из предпосылок обеспечения прав и свобод, законных интересов граждан. Закрепление в законодательстве Украины европейских принципов и стандартов, в частности относительно взаимодействия органов государственной власти с общественными организациями, обеспечивает унификацию и стандартизацию правил и процедур отношений органов власти с гражданами.

Вместе с тем в Украине наблюдается недостаточная защищенность прав граждан в отношениях с властными структурами. Власть еще не имеет наработанного механизма, способов и форм постоянного информирования общества о планах и результатах управленческих решений. В отношениях граждан и власти не хватает системы обратных связей. Общество также не структурировано должным образом для решения обозначенных вопросов, поэтому и не проявляет активности в согласовании собственных интересов между группами.

Автор считает, что не только в Украине, но и в других независимых государствах постсоветского пространства, ключевой задачей научно-практической деятельности является решение проблемы формирования эффективных механизмов взаимодействия органов государственной власти с общественностью.

В многочисленных работах ведущих зарубежных и украинских ученых иссле-

*Халецкий Андрей Викторович (halecan@mail.ru), кандидат наук по государственному управлению, первый зам. начальника главного управления по взаимодействию с общественностью, по делам национальностей и религий. Донецкая областная государственная администрация, Украина, г. Донецк.

дуются теоретические и методологические основы взаимодействия органов государственной власти с общественностью. В то же время представленные исследования посвящены, как правило, решению отдельных научно-прикладных задач. Требуют дальнейших научных исследований вопросы, касающиеся определения концептуальных основ эффективного взаимодействия органов государственной власти с общественностью в условиях общественно-экономических трансформаций. При этом, по мнению автора, эффективное взаимодействие органов государственной власти с общественностью обеспечивается путем реализации принципов информирования общественности в области демократии и защиты прав человека. Необходимыми условиями эффективного взаимодействия органов государственной власти с общественностью также становится функционирование открытого (электронного) правительства, ориентация на граждан и взаимодействие с ними, участие граждан в формировании политики и принятии решений, подотчетность государственных чиновников, ответственность всех уровней государственной власти.

Целью написания статьи является обоснование научно-практических и концептуальных основ обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти с общественностью как многоаспектной составляющей системы государственного управления, исследование особенностей ее организации в условиях становления и развития гражданского общества в Украине.

* * *

Обеспечение взаимодействия органов государственной власти с общественностью относится к одной из важнейших проблем человечества со времен появления государства и не теряет своей актуальности на современном этапе в условиях общественно-экономических трансформаций и глобальных изменений, определяя перспективы дальнейшего развития общества. В свою очередь, взаимодействие институтов власти с институтами гражданского общества

требует финансового, организационного, экономического и научного обеспечения, тогда как его реализация происходит в результате активизации соответствующих механизмов государственного управления.

Эффективным инструментом реализации категории «взаимодействие» в контексте теории государственного управления является овладение содержанием терминов, раскрывающих ее специфику (Дегтяр и др., 2012). Теории коммуникации и государственного управления оперируют многими понятиями. В рамках данного исследования важнейшими из них являются такие: взаимодействие, общественность, гражданское общество, государственное управление, коммуникация, коммуникативная политика и др. Однако некоторые из этих понятий, несмотря на их достаточно широкое применение, требуют уточнения с целью дальнейшего развития теории и практики государственного управления, в частности в сфере взаимодействия органов государственной власти с общественностью в условиях общественно-экономических трансформаций.

Понятие «взаимодействие» является одной из ключевых философских категорий и отражает процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и изменения в состоянии, взаимный переход (в англ. яз. – «interaction» и синонимы: «cooperation», «coordination», т. е. «кооперация», «координация»). Взаимодействие – это непосредственные или опосредованные, внешние или внутренние отношения объектов. Свойства объекта могут проявляться и исследоваться только при взаимодействии с другими объектами. «Взаимодействие – это первое, что предстает перед нами в процессе познания материи, находится в движении ...» (Маркс, Энгельс).

В Украине исследованиям методов и форм взаимодействия власти и общественности посвящены научные труды таких ученых и специалистов, как О.В. Берданова, А.В. Бойко-Бойчук, М.Л. Братковский, Г.К. Губерная, Н.Г. Диденко, Н.Р. Нижник, А.В. Стойка. Вопросам информационного взаимодействия власти с общественностью посвящен ряд работ Г.Г. Поченцова. Среди

них: «Информация и дезинформация», «Коммуникативные технологии двадцатого века», «Теория коммуникаций» и др.

Понятие взаимодействия непосредственно корреспондирует с дефиницией «структура», которая выступает интеграционной составляющей в процессе соединения различных отдельных частей и образует целостность. Во взаимоотношениях власти и общественности результатом такого целостного взаимодействия становится, например, государственная коммуникативная политика. Особенности взаимодействия являются объективность и универсальность.

Сущностно-философское наполнение следующего понятия – «взаимодействие власти с общественностью» – в значительной мере связано с общим и особым в указанном процессе. Теоретико-методологические позиции автора определяются тем, что в исследовании вопросов взаимодействия научно значение приобретает также и решение проблемы социального взаимодействия.

С одной стороны, любое социальное действие инициирует социальное взаимодействие. В то же время в некоторых случаях социальное действие и (как его результат) социальное взаимодействие не всегда приводят к обратной реакции. В таком случае можно говорить об отсутствии социального взаимодействия. Существует множество определений термина «социальное взаимодействие». Обобщая, отметим, что часто этим термином обозначают способ осуществления социальных связей, или процесс обмена социальными действиями между участниками взаимодействия. В любом случае необходимо различать понятия социального действия и социального взаимодействия.

Социальное действие – это любое проявление социальной активности, целью которого становится целенаправленное воздействие на других людей. Социальное взаимодействие является непосредственным или опосредованным процессом обмена социальными действиями между двумя или более социальными объектами (или субъектами).

К особенностям социального взаимодействия можно отнести: предметность (на-

личие цели или причины, которые являются внешними по отношению к взаимодействующим группам или отдельным личностям); внешнюю направленность (способность взаимодействия быть замеченным, наличие понятных участникам символов); ситуативность (ориентированность на определенную ситуацию, определенные условия); субъективность (возможность для участников выражать их субъективные намерения). Взаимодействие – это всегда коммуникация. Однако взаимодействие не является простым обменом сообщениями. Это, безусловно, более широкое понятие. Тогда как коммуникация – это обмен информацией, взаимодействие – это еще и обмен содержанием, обеспечивающим обратную связь, предполагающим наличие обратной реакции (Халецкий, 2012).

«Коммуникация» является универсальным и ключевым процессом во взаимодействии властных институтов и общественности. Термин «коммуникация» происходит от латинского «communicatio» – сообщение, передача (Бабінова, 2006). Коммуникации – это механизм, который определяет средства реализации государственной власти. Сама природа государственной власти является коммуникативной. В рамках коммуникативной парадигмы власть в государстве интерпретируется не как определенное влияние, которое ограничено во времени и пространстве, а, скорее, как особая разновидность политических субъектов, специфическая форма социальной коммуникации субъектов и объектов политической деятельности по поводу получения, сохранения, воспроизводства и трансформации политической информации с целью выработки адекватных политическим ценностям общества решений¹. Современные коммуникативные подходы позволяют рассматривать государственное управление как целостную открытую систему, стабильность которой обусловлена ее интеграцией с окружающей средой. Как любая система, указанная сре-

¹ Довідник «Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світової та української досвід». Під наук. керівн. О.С. Поважного: науково-методичне видання. Донецьк: ДонДУУ, 2011. С. 5–10.

да реагирует на внешние импульсы, и в случае, когда эти процессы проявляются в действиях, реализующих потребности общества, и вызывают обратную реакцию, можно констатировать наличие устойчивой обратной связи между субъектом и объектом управления (Колесников, 2011).

Анализируя проблемы взаимодействия органов государственной власти с общественностью, следует отметить, что, в целом, в Украине фиксируется низкий уровень развития гражданского общества, общественно значимой добровольной активности граждан. Несмотря на то, что количество институтов гражданского общества и сфер их деятельности постоянно растет, общественная активность очень часто оторвана от текущих общественных процессов, что обусловлено низким уровнем кадровой, интеллектуальной, финансовой и институциональной способностей общественных организаций. Абсолютное большинство граждан Украины не входит в состав ни одного института гражданского общества.

Влияние институтов гражданского общества на органы государственной власти и общественные процессы незначительно и бессистемно, в том числе в вопросах, касающихся решения проблем развития местных общин (громад). Положительные примеры налаживания эффективного сотрудничества местных органов власти и институтов гражданского общества, скорее, являются выражением отдельных политических и межличностных обстоятельств, чем проявлениями системной практики. Определяющими факторами, которые сдерживают рост эффективности гражданского общества, стали несформированность и субъективность подходов местной власти к сотрудничеству с институтами гражданского общества, а также отсутствие четких, прозрачных и взаимоприемлемых правил их взаимодействия. Местные органы власти не имеют определенных приоритетов взаимодействия с институтами гражданского общества, на разных уровнях управленческих отношений применяют не унифицированные механизмы сотрудничества с общественностью, что ослабляет эффект от усилий в сфере гражданского общества.

Отмечается также взаимное недоверие между властью, предпринимательскими кругами и институтами гражданского общества, которое проявляется в отчужденности и, иногда, в радикальных противостояниях вместо солидарной ответственности за состояние местного развития. В то же время институты гражданского общества демонстрируют низкий уровень связи с социальными группами местной общины, что способствует возникновению общественного недоверия к их деятельности и негативно влияет на активность участия граждан, их самоорганизацию и частную благотворительность. Значительная часть институтов гражданского общества напрямую зависит от властных или бизнес-интересов и не имеет постоянной социальной базы для своей деятельности. Отсутствие социальной базы влечет за собой зависимость институтов гражданского общества от узкого перечня источников финансирования, что делает невозможным определение на местном уровне четких приоритетов общественной активности.

Так, по данным социологических исследований состояния развития гражданского общества:

1) только 10,3% жителей восточной Украины отмечают, что они вовлечены в активную общественную деятельность;

2) всего 6,8% граждан Украины полностью доверяют общественным организациям;

3) 62,5% граждан Украины считают, что они совсем не влияют на местную власть, и только 0,3% граждан полагают, что они оказывают на нее влияние;

4) лишь 29,3% жителей восточной Украины доверяют местным органам власти².

Эти данные – яркая иллюстрация отсутствия эффективного взаимодействия институтов гражданского общества, граждан с органами исполнительной власти и местного самоуправления.

В ходе изучения данного вопроса были установлены причины низкого уровня развития гражданского общества в Украине (на примере Донецкой области).

² Громадська думка та підзвітність: Міждержавна стратегія ПРООН для зміцнення громадянського суспільства та участі громадянськості. www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.html

Первая причина – низкий уровень вовлечения граждан (их активности и самоорганизации) в процесс решения проблем местного значения. Это: отсутствие системной практики участия граждан в процессах развития региона; точечный характер гражданской культуры; низкий уровень правовой и политической культуры; низкий уровень социальной мобилизации.

Вторая причина – необходимость усовершенствования механизмов содействия развитию гражданского общества. Это: ограниченность механизмов содействия развитию гражданского общества рамочными актами центрального уровня; институциональная неопределенность социального партнерства на местном уровне; эпизодичный и локальный характер отношений между общественными объединениями и местными органами власти; необходимость усиления координации местных органов власти на разных уровнях управленческой вертикали в содействии развитию гражданского общества.

Третья причина – самоизолированность, слабая координация и низкий уровень институционального развития общественных объединений. Это: несистемность деятельности общественных объединений, зависимость их активности от проектно-грантовой деятельности, международного или бюджетного финансирования; несформированность практики публичной отчетности институтов гражданского общества о результатах деятельности перед своими членами и местной громадой; низкий уровень разработки и лоббирования на местном уровне нормативно-правовых актов; высокий риск политизации деятельности институтов гражданского общества, злоупотребление непубличными механизмами лоббирования своих интересов на уровне местных органов власти; неравномерная активность общественных организаций на уровне областного центра и районов.

Четвертая причина – отсутствие механизмов негосударственного финансирования институтов гражданского общества. Это: низкий уровень финансирования инициатив общественных организаций бизнесом и меценатами; нестабильность источников негосударственного финансирования, связан-

ная с циклическими колебаниями в экономике; непрозрачность распределения государственных финансовых ресурсов между общественными организациями региона; отсутствие практики проведения местными органами власти мониторинга и оценки эффективности использования государственных финансовых ресурсов.

Таким образом, можно говорить о комплексном характере проблем в сфере развития гражданского общества, решить которые возможно путем применения системного подхода. Таким инструментом становится принятие и реализация **целевых программ содействия развитию гражданского общества**, призванных повысить эффективность механизмов взаимодействия органов власти и негосударственных общественных организаций.

Целью программ является создание благоприятных условий для дальнейшего развития гражданского общества, усовершенствование механизмов сотрудничества местных органов власти и общественных объединений.

Задачи, которые предстоит решить.

1. Организация эффективного межсекторного взаимодействия как одного из приоритетных направлений социально-экономического развития региона.

2. Создание целостной системы реализации совместных мероприятий с институтами гражданского общества.

3. Определение и реализация долгосрочных принципов взаимодействия.

4. Реформирование функций управленческих структур, ответственных за взаимодействие с общественностью.

5. Участие объединений граждан в процессе принятия и реализации управленческих решений.

6. Выработка прозрачных механизмов поддержки местными органами власти деятельности институтов гражданского общества.

7. Разработка и воплощение образовательной политики, направленной на повышение гражданской и правовой культуры жителей региона.

8. Реализация общих инициатив органов власти и общественных организаций по привлечению внебюджетных ресурсов для решения местных проблем.

9. Разработка и реализация региональной политики, направленной на привлечение бизнеса, мейнстримов и граждан к реализации социально значимых инициатив.

Реализация программ содействия развитию гражданского общества возможна при осуществлении задач по трем основным направлениям.

1. Активизация граждан в контексте механизмов участия и самоорганизации по решению местных проблем.

2. Развитие местных механизмов содействия развитию гражданского общества на региональном уровне.

3. Повышение профессионального уровня и институциональной способности общественных объединений и местных органов власти в направлении развития гражданского общества.

Первое направление: создание и функционирование единого областного Информационно-ресурсного общественного центра; проведение ежегодного регионального форума общественных инициатив; организация ежегодных областных конкурсов для разных целевых групп в сфере укрепления гражданского общества и социальной мобилизации; проведение форума представителей среднего и крупного бизнеса.

Второе направление: создание региональных мониторинговых групп по координации местной политики содействия развитию гражданского общества и подготовка ежегодного областного отчета; принятие и реализация областных планов совместных мероприятий местных органов власти и институтов гражданского общества относительно привлечения внебюджетных ресурсов на реализацию социально значимых инициатив; внедрение конкурсных механизмов поддержки деятельности институтов гражданского общества.

Третье направление: внедрение учебных программ, направленных на повышение компетентности государственных служащих и членов общественных организаций региона в процессе взаимодействия и реализации совместной деятельности; проведение тренингов, семинаров, общественных обсуждений для разных целевых групп.

В качестве ожидаемых **результатов реализации программ содействия развитию**

гражданского общества рассматриваются:

- интеграция и унификация усилий органов исполнительной власти и местного самоуправления в сфере содействия развитию гражданского общества, а также поддержки инициатив граждан;

- обеспечение решения социально значимых вопросов регионального развития в рамках партнерства органов власти и институтов гражданского общества;

- активизация работы местных органов власти и негосударственных организаций области по привлечению внебюджетных ресурсов на нужды регионального развития, в том числе через системную работу с национальными и международными донорами;

- усовершенствование и развитие нормативной базы, которая формирует условия для саморазвития гражданского общества и стимулирования гражданской активности;

- повышение уровня доверия общественности к областной и местной власти, а также улучшение демократического имиджа.

Прозрачность отношений между органами государственной власти и общественными организациями достигается за счет увеличения доверия к государственным органам вследствие сокращения коррупционных рисков, эффективного использования средств, государственной финансовой поддержки общественных организаций, закрепления в национальном законодательстве европейских принципов и стандартов взаимодействия органов государственной власти с общественными организациями, обеспечения унификации и стандартизации правил и процедур отношений органов власти с гражданами.

* * *

Научная, практическая и социальная значимость результатов исследований автора состоит в том, что обобщен опыт решения проблем программным методом, которые актуальны, обусловлены современными процессами в функционировании органов местной власти, внутреннего развития институтов гражданского общества, а также различными аспектами обеспечения

финансовой и институциональной способности их взаимодействия.

Проведенный анализ по выбранной научной проблеме свидетельствует о том, что она требует более детального изучения и дальнейших научных исследований. В Украине существуют научные работы по данной проблематике, но только по отдельным ее направлениям. Пока недостаточно работ, в которых бы комплексно изучались проблемы взаимодействия органов государственной власти с общественностью в различных ее аспектах и на разных уровнях управления. Это формирование информационных и коммуникационных технологий взаимодействия, в частности органов исполнительной власти с общественностью в условиях общественно-экономических трансформаций; определение приоритетных направлений деятельности органов государственной власти относительно идеологического, политического и правового обеспечения взаимодействия с институтами гражданского общества, организационного обеспечения взаимодействия власти с общественностью в Украине.

Практическое значение полученных автором результатов заключается в том, что они могут быть использованы общественностью, специалистами и учеными в области государственного управления в решении комплексной задачи обеспечения эффективного взаимодействия органов государственной власти с общественностью, а также средствами массовой информации в контексте реформирования системы государственного управления в процессе формирования и реализации согласованной и публично принятой государственной коммуникативной политики, в практической деятельности управлений внутренней политики органов государственной власти. В национальном законодательстве решение указанной задачи позволит закрепить европейские принципы и стандарты по формированию коммуникативной политики органов государственного управления и гражданского общества, обеспечить унификацию и стандартизацию правил и процедур отношений органов власти с общественностью. В области образования результаты исследований могут быть использованы высшими учебными заведениями

в процессе разработки и преподавания учебных дисциплин, повышения квалификации государственных служащих, воспитания молодежи.

В целом, по проведенному исследованию можно заключить следующее.

1. Взаимодействие органов государственной власти с институтами общественности требует в современных условиях финансового, организационного, экономического и научного обеспечения.

2. В ходе исследования было установлено, что существуют проблемы взаимодействия органов государственной власти и общественности, что выражается в первую очередь в низком уровне развития гражданской позиции и общественно значимой добровольной активности граждан. Были установлены причины сложившейся ситуации на примере Донецкой области.

3. Для снижения недоверия к органам государственной власти и их деятельности следует реализовать целевые программы развития гражданского общества, что позволит запустить механизмы самоорганизации на уровне региона, а также повысить институциональные способности общественных объединений и местных органов власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ (REFERENCES)

Дегтяр А.О., Халецкий А.В., Белай С.В. 2012. *Взаємодія органів державної влади з громадянськістю: теорія та практика державного управління*: моногр. Донецьк: Видавництво «Донбас», ООО «РА Ваш імідж».

Diegtiar A.O., Khalec'kyi A.V., Bielai S.V. 2012. *Vzaiemodija organiv derzhavnoi vladi z gromads'kistju: teoriya ta praktika derzhavnogo upravlinnja*. [The interaction of public authorities and the public: the theory and practice of public administration]. Donec'k: Vidavnictvo «Donbas», ООО «RA Vash imidzh».

Маркс К., Энгельс Ф. *Собр. соч.*, 2-е изд. Т. 20. <http://www.academic.ru/dic.nsf/158928>

Marks K., Engel's F. *Sobr. soch.*, 2-е изд. [Collected Works]. Vol 20. <http://www.academic.ru/dic.nsf/158928>

Халецкий А.В. 2012. Проблеми та перспективи становлення інститутів громадянського суспільства на регіональному рівні. *Західноукраї-*

ський науковий вісник (науковий журнал з питань права, економіки, державного управління). № 4. С. 49–52.

Khalec'kyi A.V. 2012. Problemi ta perspektivi stanovlennja institutiv gromadjans'kogo suspil'stva na regional'nomu rivni. [Problems and prospects of civil society at the regional level]. *Zahidnoukrains'kij naukovij visnik* (naukovij zhurnal z pitan' prava, ekonomiki, derzhavnogo upravlinnja). No 4. P. 49–52.

Бабінова О.О. 2006. *Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю*: дис. канд. держ. упр. К.: Нац. академія державного управління при Президентові України.

Babinova O.O. 2006. *Vzajemodija organiv derzhavnogo upravlinnja i miscevogo samovrjaduvannja z gromads'kistju*. [The interaction of state bodies and local self-government with the public]. Nac. akademija derzhavnogo upravlinnja pri Prezidentovi Ukraini. Kyiv.

Колесников Д.В. 2011. Проблеми ефективної реалізації антикорупційної політики в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування: У 2 т. Т. 2: *Формування державної комунікативної політики як засіб протидії корупції*. Донецьк: ДонДУУ. С. 146–155.

Kolesnikov D.V. 2011. Problemi efektivnoi realizacii antikorupciijnoi politiki v organah vikonavchoi vladi ta organah miscevogo samovrjaduvannja. *Formuvannja derzhavnoi komunikativnoi politiki jak zasib protidii korupcii*. [Forming government communication policy as a means of combating corruption]. Donec'k: DonDUU. Vol. 2. P. 146–155.

Почепцов Г.Г., Чукут С.А. 2004. Інформаційна політика та зв'язки з громадськістю: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури.

Pocheptsov G.G., Chukut S.A. 2004. *Informacijna politika ta зв'язки z gromads'kistju: navch. posib.* [Information Policy and Public Relations]. Kyiv: Centr navchal'noi literaturi.

THE ISSUE OF APPLYING THE PROGRAM METHOD IN ENSURING AN EFFECTIVE INTERACTION BETWEEN STATE POWER BODIES AND PUBLIC

Andriy Khaletskiy¹

Authors affiliation: ¹ Donetsk Regional Executive Committee (Donetsk, Ukraine).

Corresponding author: Andriy Khaletskiy (halccan@mail.ru).

ABSTRACT: The article suggests the substantiation of conceptual and scientific-practical foundations for ensuring an effective interaction of the state power bodies with regard to specifics of its organization in the context of the civic society's development in Ukraine. A targeted analysis of the scholarly literature was done. Specified was the content of the concept of interaction between authorities and civic society institutions as well as its components. Analyzed were the advantages of the program method as a tool ensuring an effective interaction of state power bodies with the public.

KEYWORDS: interaction, social interaction, communication, power, public, state power bodies, civil society, NGOs, program method, tool, state governance.

JEL-code: D83, D85, H11, H75, Z18.



Матеріал постуила 17.01. 2013 г.