

*А. І. Кохан,
аспірант кафедри публічної політики та управління,
Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ*

СУСПІЛЬНА ПІДТРИМКА ВЛАДИ — ОСНОВА НОВОЇ УПРАВЛІНСЬКОЇ ФІЛОСОФІЇ

*A. I. Kokhan,
Postgraduate student of Public Policy and Management Department
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

PUBLIC SUPPORT OF GOVERNMENT — THE BASIS OF A NEW MANAGEMENT PHILOSOPHY

У статті надається визначення та досліджується суть поняття "суспільна підтримка", її роль у забезпеченні суспільної стабільності, умови її формування та механізми державного регулювання комунікативними процесами. Розкрито взаємозв'язок між врахуванням суспільної думки у процесі прийняття рішень та забезпеченням суспільної підтримки, розглянуто механізми державного регулювання комунікацій у процесі розвитку суспільної думки.

The article defines and investigates the essence of the "social support" concept and its role in social stability insurance, the conditions of its formation and mechanisms of communication processes regulation are present in the article. The relationship between public opinion in the decision-making process and public support, the mechanisms of state regulation of communications in the development of public opinion are revealed.

Ключові слова: суспільна підтримка, суспільна думка, суспільні участь, довіра до влади, прийняття політико-управлінських рішень, публічна політика.

Key words: social support, public opinion, social participation, trust in government, political and administrative decision-making, public policy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реформування багатьох галузей суспільного життя в Україні стало об'єктивною необхідністю і водночас явищем, що завмерло у своєму розвитку, оскільки не знайшло розуміння населенням цілей та мети. Успіх будь-якої реформи великою, якщо не визначальною мірою залежить від її суспільної підтримки. Намічені суспільні зміни можна реалізувати за умови, якщо громадяни розуміють поставлені цілі та завдання, проблеми, що можуть стати на перешкоді реалізації реформи, ризики, що можуть виникнути у процесі та в результаті її здійснення. А головне — громадяни повинні бути переконані в тому, що пропонована владою реформа здійснюється в їх інтересах, інтересах суспільства, національних інтересах країни. У цих питаннях Україна має суттєві проблеми. Багаторічна практика реформування національної економіки та суспільно-політичного життя відстоює інтереси лише певних, наближених до влади кіл промисловців і підприємців, представників політичних сил, що перебувають при владі. Суспільство спла-

чує за ці реформи високу соціальну ціну, яка виявляється в недостатній оплаті праці, низьких пенсіях, безробітті, зниженні доступності якісної освіти та медицини, комфортного житла, безпечного життєвого простору, незахищеності інтересів, прав і свобод людини і громадянина.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Суспільна підтримка як явище і дія в науці "державне управління" вивчена недостатньо. Вітчизняні та зарубіжні науковці досліджують питання розвитку громадської думки, забезпечення легітимності, довіри до влади, ролі ЗМІ у процесах легітимації влади. Так, С. Ліпсет запропонував визначати легітимність як здатність системи підтримувати у людей впевненість у тому, що існуючі політичні інститути є найбільш прийнятними для суспільства. М. Доган аналізував довіру до суспільно-політичних інститутів у розвинених демократіях; Д. Гібсон, Р. Роуз, В. Мішлер, Д. Ловелл вивчали

проблему довіри до влади в посткомуністичних країнах, які почали розбудову демократичного суспільства. Питання довіри до влади порушували також Д. Хелд, Д. Істон, Г. Лассуел, Б. Рассел, Р. Арон, Р. Даль, Є. Вятр, В. Віноградов, М. Головін, В. Ледяєв, В. Халіпов. Проблема політичної довіри у вітчизняній науковій літературі досліджується досить широко також у працях таких учених, як С. Білошицький, Є. Головаха, В. Ігнатов, А. Ковальова, О. Крутій, В. Мальцев, І. Мартинюк, С. Наумов, В. Нечипоренко, Н. Паніна, О. Радченко, А. Хохлова та ін.

Процес становлення громадської думки, умови її формування та способи вираження вивчали відомі зарубіжні та вітчизняні дослідники: Г. Гегель, Т. Гоббс, Е. Нойман, Н. Хомський, Ж. Бодрійяр, С. Кара-Мурза, Дж. Цаллер, У. Ліпман, Д. Локк, Е. Берн, Г. Грачов, Дж. Едельман, Е. Дюран, Г. Лебон, С. Московичи, І. Панаріна, С. Расторгуєва, П. Рікер, П. Штомпка, А. Морозов, І. Федякін, А. Цуладзе, Г. Шиллер, К. Юнга, Ц. Короленко, П. Шампань, О. Доценко, О. Донченко, Ю. Романенко, Ю. Сурмін, Г. Почепцов, В. Петрик.

Дослідженням різноманітних аспектів державного управління та впливу на них інформаційних складових займалися Е. Тофлер, А. Грамши, В. Речицький, А. Пригожин, В. Бакуменко, Є. Ромат, С. Телешун, М. Каранфілов, В. Богданович, А. Семенченко, Ю. Кальниш, Н. Грицяк.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Малодослідженими залишаються питання розкриття суті поняття "суспільна підтримка", її ролі у процесах прийняття політико-управлінських рішень, формування та реалізації державної політики; взаємозалежностей розвитку суспільної думки та формування суспільної підтримки політико-управлінських рішень центральних органів влади.

МЕТА СТАТТІ

Дати визначення, розкрити суть поняття "суспільна підтримка", як індикатора ефективності політико-управлінських рішень; визначити фактори, що впливають на її формування; шляхи та методи її вивчення; механізми державного регулювання комунікацій у процесі забезпечення суспільної підтримки.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Останні тенденції суспільного розвитку створюють у публічному секторі конструктивно нову комунікативну ситуацію, за якої інформаційно-комунікативні процеси сприяють розвиткові процесів поза інформаційним середовищем. Це формує нові суттєві виклики перед публічною владою й ставить суб'єкти політичного процесу у якісно нові умови, де неабиякого значення набуває їх діяльність в комунікативному середовищі. Ця залежність стала ознакою нових викликів, пов'язаних зі світовими глобалізаційними процесами, інтенсивним розвитком інформаційного суспільства, телекомунікаційних технологій, що знаходить своє підтвердження в практиці сучасних держав та суспільств.

Передумовою успішного функціонування політичної системи будь-якого суспільства є політична довіра та

підтримка громадянами публічної влади — один із вкрай важливих для існування демократії факторів. Як зазначає М. Головатий, однією із найголовніших ознак цивілізованої державної влади є її легітимність, проте зростання рівня довіри громадян до держави до нормального рівня неможливе без запровадження нової філософії державного управління, побудованої на взаємній довірі, відкритому партнерському діалозі між органами публічної влади та громадянським суспільством [1]. У країнах розвинутої демократії, де стрімко розвиваються інститути громадянського суспільства, здійснюється передача владних повноважень громадським структурам та об'єднанням, де громадяни є активними учасниками усіх управлінських процесів, фактично існують сприятливі умови для того, аби органи влади ставили перед собою завдання — досягти громадянського консенсусу та суспільної підтримки діяльності та прийнятих політико-управлінських рішень. Серед шляхів забезпечення такої підтримки — залучення громадян до партнерської співпраці у виробленні та реалізації державної політики, використання комунікативних технологій та практик, що забезпечують здійснення громадського контролю над діяльністю влади, проведення публічних звітів, слухань, консультувань, ретельне вивчення та врахування громадської думки. Заручитись підтримкою суспільства — значить досягти успіху у вирішенні важливих суспільно-значимих завдань. Довіра до влади та підтримка пов'язують пересічних громадян із політичними інститутами, підвищуючи як легітимність цих інститутів, так і їх ефективність, оскільки, за твердженням С. Білошицького, успішне функціонування ліберально-демократичного режиму неможливе без високого рівня довіри громадян до інститутів політичної влади. Це надзвичайно актуалізує дослідження феномену політичної довіри як категорії політичного управління в умовах глибинних соціально-політичних змін, яких зазнає сучасне суспільство.

Ретельний аналіз існуючих досліджень свідчить, що проблема суспільної підтримки влади як чинника політичного управління поки що розроблена недостатньо, особливо в частині з'ясування природи, сутності та характерних ознак процесу формування підтримки публічної влади та політико-управлінських рішень як результату взаємодії з громадськістю в системі державного управління. Серед чинників, що сприяють легітимації влади, називають довіру до влади та підтримку, як тожні поняття. Однак вони мають суттєві відмінності. Довіра до влади (англ. trust, confidence in power) — ставлення до органів державної влади та посадових осіб, їхньої діяльності, яке базується на вірі, переконливості та впевненості громадян у надійності, компетентності, сумлінності, щирості, чесності даної влади. Поняття "довіри" досить близьке і майже збігається з поняттям "віра" [3, с. 42, 43].

На думку багатьох дослідників, довіра стосується майбутніх дій органів влади чи політичних діячів, відтак вона приховує невизначеність і ризик, які є характерними її ознаками. Довіра не може виникнути, поки не буде ризику, який, у свою чергу, може призвести до недовіри. Іншими словами, ми повинні піти на ризик помилитися, для того щоб визначити, чи маємо рацію в тому, що довіряємо. Довіра перетворюється на ризиковий

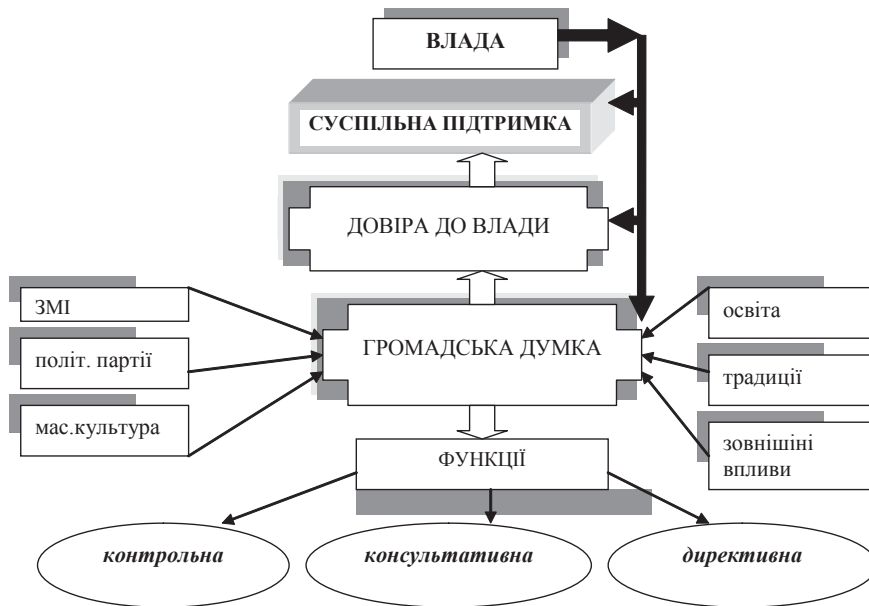


Рис. 1. Комунікативні передумови формування суспільної підтримки влади

намір, оскільки з нею пов'язані такі явища як уразливість, повна або часткова необізнаність про її наслідки. У тісному зв'язку зі сприйняттям ризику стоїть інша ознака довіри — аспект об'єктивної втрати контролю. Контроль за подіями і діями (зокрема, органів публічної влади) стає проблемою, коли від інших людей тією чи іншою мірою залежить те, що для нас важливе. Хто взаємодіє з багатьма іншими людьми і структурами, не має іншого вибору, як покладатися на інших. Довірлива дія знаходить такі види поведінки, які не підлягають повному, а нерідко і навіть частковому контролю з боку суб'єкта довіри, збільшують ризик у тих випадках, коли можливий збиток більше за користь, яку можна отримати із цієї ситуації. Щодо довіри відбувається добровільна передача контролю над ресурсами, діями або подіями в очікуванні якої-небудь заздалегідь не встановленої винагороди в близькому майбутньому. При цьому не існує жодної впевненості в тому, що об'єкт довіри поводитиметься так, як слід було чекати. Люди мають різні "пороги довіри" [1].

Отже можна стверджувати, що довіра до влади містить у собі контекст "кредиту" віри людей у професійність, компетентність, обов'язковість влади щодо взятих нею зобов'язань та окреслених завдань, а суспільна підтримка є оцінкою фактичних дій органів влади, прийнятих нею рішень.

На нашу думку, науковим визначенням поняття "суспільна підтримка влади" може бути наступне. Суспільна підтримка — основа нової, демократичної управлінської філософії, кінцева мета, яку повинні ставити перед собою органи публічної влади. Це важлива форма реалізації демократії: сприяння, схвалення, сприйняття, оціночне ставлення суспільства до органів державної влади та впроваджуваної ними державної політики. Базується на громадській думці та довірі до влади. Проявляється в реакції та діях громадян, громадських об'єднань, суспільних інститутів на події суспільної ваги. Суспільна підтримка є показником комунікативної взаємодії, ефективності діяльності влади, її спроможності

забезпечити суспільну стабільність, недопущення криз та вирішення суспільних проблем, визначення державних пріоритетів, які відповідають суспільним потребам та запитам громадян. Поняття "суспільна підтримка" суміжне з поняттями: "довіра до влади", "громадська думка", "суспільний порядок", однак вони є лише складовими процесу забезпечення суспільної підтримки діяльності влади, прийнятих нею рішень.

Перш ніж розглянути поняття суспільної підтримки як показника ефективності рішень органів влади, зупинимось на власне понятті "ефективність" державного управління, політико-управлінських рішень. Про поняття "ефективність" у державному управлінні в загальному розумінні можна говорити тоді, коли воно забезпечує суспільні потреби [2, с. 220]. Однак це твердження не є остаточно

таточним, оскільки може вступити в протиріччя з думками певних політичних сил та представників громадських організацій, які по-різному інтерпретують поняття суспільних потреб. Уряд вважають ефективним, якщо до нього не пред'являють претензій щодо використання бюджетних коштів, їх розміщення та розподілу, саме в цьому полягає принцип державного менеджменту, в основу якого покладено ідею саме економічної ефективності. Однак питання концептуалізації поняття ефективності в державному управлінні, вибору принципів її аналізу, критеріїв оцінки є набагато складнішим, ніж, скажімо, в галузі ринкового виробництва. У державному управлінні, як правило, використовується власна розробка стандартів вимірювання ефективності. Інакше кажучи, діяльність держави оцінюється за шкалою та методами вимірювання, розробленими самою державою. Тож, за обраними підходами та цінностями, покладеними в основу шкали вимірювання ефективності державного управління, можна дати оцінку і самому державному режимові. Адміністративні реформи, що, скажімо, відбулися у США, Канаді, Великобританії, по суті, стали заміною адміністративно-державного управління сервісною службою з надання адміністративних послуг. Громадянин внаслідок такого реформування перетворився у споживача, а державний службовець — у менеджера послуг. Таким чином експансію держави було замінено експансією ринку з його відповідним домінуванням "права сильнішого" та очевидними "пробілами" у соціальній сфері. Найбільш актуальною і об'єктивною оцінкою ефективності державного управління є гармонійне поєднання ринкового та соціального підходів. У сучасному державно-адміністративному управлінні відбулась зміна акцентів з процесу та правил — на якісне задоволення потреб, що спричинило запровадження нових індикаторів ефективності державного управління послугами, рівня довіри до центральної та місцевої влади, ступінь підтримки діяльності влади та залучення громадян до процесу прийняття рішень [2, с. 306].

Як стверджують науковці швейцарсько-українського проекту "Підтримка децентралізації в Україні" DESPRO, критерії ефективності застосовують при оцінюванні впливу публічної політики. Цей критерій вимірює рівень відповідності унормованих завдань політики — реальній поведінці груп-мішеней. Він є показником систематичного порівняння впливу публічної політики на групи-мішені в рамках прийнятих норм та актів з упровадження політики [6, с. 51].

Отже оцінку ефективності прийнятих політико-управлінських рішень та ухвалених державних концепцій та програм розвитку у вигляді підтримки чи непідтримки, готовності до партнерської співпраці дає суспільство, на задоволення потреб якого і спрямована діяльність влади.

Виразником думок та прагнень громадян є громадські організації та об'єднання, які й доводять до законодавчої та виконавчої влади думки громадян. Вони вносять зміни в політику держави з певної галузі, знімають соціальну напругу, сприяють самореалізації громадян у справі державотворення. Ступінь активності громадян у розробленні та реалізації державної політики є показником підтримки громадянами органів влади. У цьому контексті важливим є той факт, що громадяни переймаються справами тоді, коли проблема торкається їх безпосередньо. На їх активність також впливає зацікавленість у співпраці органів влади. При відсутності взаємного бажання процес не відбудеться. Якщо влада не бажає залучати громаду до прийняття рішень, а громада активно добивається реалізації свого права, то роль громадських організацій, які сприяють такому залученню, стає критичною. Громадські лідери повинні навчити громадян методам співпраці з владою, що є прийнятними в більшості демократичних країн, такими комунікативними методами є: індивідуальні та колективні звернення, громадські обговорення, громадські ради, громадські слухання, публічні звіти, громадський контроль, консультування, суспільний моніторинг, громадянська просвіта, круглі столи, вивчення та використання громадської думки [5, с. 184—185].

Отже суспільна підтримка є поняттям збірним і включає в себе результати роботи за всіма комунікативними напрямками. Вона виражається в оцінці дій влади та якості надання адміністративних послуг під час проведення комунікативних кампаній та заходів та відображається у відповідних протоколах, резолюціях, вимогах, пропозиціях, листах, зверненнях, публікаціях та виступах, заявах у ЗМІ та на сторінках електронних інформаційних ресурсів мережі Інтернет. Конституційно затвердженими формами вияву суспільної підтримки дій влади є вибори до законодавчої гілки влади, референдуми з основних питань розвитку держави. Мітинги, акції протесту, страйки — є формою непідтримки діючої влади, втрати її легітимності, зміни політичного керівництва.

Завдання влади та громадських організацій — залучати увесь наявний арсенал комунікативних технік та методик для виявлення та вирішення питань, що стосуються більшості громадян, залучати до цього процесу громадськість, використовувати всі наявні механізми для співпраці — таким чином підвищувати якість та ефективність прийнятих політико-управлінських рішень.

ВИСНОВКИ

1. Одним із механізмів забезпечення сталої суспільної підтримки повинно стати делегування повноважень органів влади суспільним структурам. Це дасть змогу перекласти частину відповідальності за прийняття політико-управлінських рішень з органів влади на інші суспільні інститути та громадські об'єднання громадян.

2. Створення ефективних інструментів суспільної експертизи і суспільного контролю дій влади дасть можливість підвищити рівень управлінських рішень, знизити рівень невинуватених очікувань та втрати довіри населення до влади, розширити можливості самореалізації громадян.

3. Глибокої наукової розробки і реалізації потребують питання механізмів висування вимог і контролю громадянської відповідальності, механізмів відновлення суспільного авторитету всіх гілок влади, механізмів конструктивного соціального партнерства влади і громадян; механізмів трансляції в суспільство базових цінностей національної культури через засоби масової інформації.

4. Удосконалення механізмів формування суспільної підтримки влади в умовах зміцнення засад демократії потребує конструктивних змін:

- організаційної структури державного управління;
- методів управління;
- технологій управління (механізми реалізації функцій влади);
- ресурсне забезпечення.

Література:

1. Биченко А., Рачок А. // Журнал "Національна безпека і оборона" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua/ukr/journal_pos.php?y=2012&cat=1&pos=220
2. Государственная политика и управление: учебник. — В 2 ч. — Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. — М.: "Российская политическая энциклопедия" (РОССПЭН). — 2006. — 384 с. — С. 220, 306.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с. — С. 42—43.
4. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / 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; Нац. акад. держ. упр. при Президентів України. — К.: НАДУ, 2010. — 299 с.
5. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства: навчальний посібник / Р.В. Войтович, Л.В. Гонюкова, Н.М. Дармограй, Ю.Г. Кальниш, М.М. Логунова, М.І. Пірен, А.М. Пойченко, В.А. Ребкала, В.В. Тертичка / за загальною редакцією А.М. Пойченка, В.А. Ребкала. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. — 416 с. — С. 184—185.
6. Розроблення публічної політики: практичний посібник / Уклад. А.О. Чемерис. — К.: ТОВ "Софія". — 2011. — 128 с. — С. 51.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2013 р.