

УДК 316.286

Сергій СЕРЬОГІН, Сергій МОГИЛЬНИЙ

*Національна академія державного управління
при Президентові України
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ
СОЦІАЛЬНОЇ КОМУНІКАЦІЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДИ**

Досліджуються розвиток та становлення теорії і практики соціальної комунікації суспільства і влади на державному та муніципальному рівнях.

Ключові слова: соціальна комунікація, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, методологія і практика суспільного планування.

Сергей СЕРЕГИН, Сергей МОГИЛЬНИЙ

*Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины
Днепропетровский региональный институт государственного управления*

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕШЕНИЯ
ПРОБЛЕМ СОЦИАЛЬНОЙ КОММУНИКАЦИИ
ВЛАСТИ И ОБЩИНЫ**

Исследуются развитие и становление теории и практики социальной коммуникации общества и власти на государственном и муниципальном уровнях.

Ключевые слова: социальная коммуникация, органы государственной власти, органы местного самоуправления, методология и практика общественного планирования.

Sergiy SERJEGIN, Sergiy MOGULNYI

*The National Academy of Public Administration,
Office of the President of Ukraine
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration*

**METHODOLOGICAL APPROACHES FOR DECISIONS
OF SOCIAL COMMUNICATION BODIES OF STATE POWER
AND SELF-GOVERNMENT BODIES**

Development and formation of theory and practice of social communication of society and authority at state and municipal levels are considered.

Key words: *social communication, state power bodies, sefl-government bodies, methodology and practice of social planning.*

Актуальна проблема сучасності – становлення та розвиток ефективних механізмів соціального контролю діяльності влади. Методологічною основою такого контролю може стати концепція соціальної комунікації і дії, яка набула поширення серед науковців у другій половині ХХ ст. На відміну від радянської методології і соціальної практики, що спиралася на вироблення вузьким колом експертів всеосяжних планів розвитку народного господарства країни, які потім формально затверджувалися партійними з'їздами і ставали планами «всього народу», протилежні за спрямуванням так звані «суб'єктивно-ідеалістичні» підходи ґрунтувалися на визнанні особистості як унікальної та неповторної істоти, чий досвід, яким би він «мізерним» не видавався в глобальному аспекті історії, органічно вплітався б у канву колективного досвіду мільйонів завдяки виробленому вченими інструментарію та стандартам логіко-соціологічних досліджень.

Проблема полягає в тому, що наукові пошуки та практичні рекомендації вчених – фахівців у галузі соціальної дії та комунікативних технологій управління – в умовах сучасної України не привели до суттєвих зрушень у самій філософії влади, в її світоглядних орієнтирах, не стали основою світобачення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. По суті їх зусилля мають спрямовуватися, передусім, на пошук шляхів переходу від тоталітарної моделі політичної системи, характерної для радянського часу, до демократичної моделі західноєвропейського зразка. В аспекті сучасного етапу розбудови країни латентним джерелом конфліктності і конфронтації в суспільстві стає суперечливе трактування в ст. 5 Конституції України здійснення народом влади «безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1, с. 484]. Оскільки в сучасних законодавчих актах України відсутнє концептуальне розрізнення органів державної влади і органів місцевого самоврядування, у суто теоретичному плані можливі дві інтерпретації цієї проблеми. Перша ґрунтується, умовно кажучи, на «суспільницькому», а друга – на «державницькому» підходах. За першого підходу, сутність самоврядування вбачається в наданні місцевій громаді права самій завідувати своїми суспільними інтересами при збереженні за урядовими структурами завідування винятково державними справами. Другий підхід вбачає в місцевому самоврядуванні лише службу місцевого суспільства державним інтересам, пріоритет державного над самоврядним. І перший, і другий підходи не об'єднують в одну органічну цілісну систему державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, розділяють, протиставляють їх один одному. За такого підходу, державний службовець схильний зверхньо ставитись до посадової особи самоврядування, а та, у свою чергу, підозрюватиме державного службовця в надмірній опіці й утиску законних прав місцевої територіальної громади. Тим часом у ч. 2 ст. 71 закону про місцеве самоврядування в Україні прямо вказано: «Органи виконавчої влади, їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також вирішувати питання,

віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих їм радами повноважень, та в інших випадках, передбачених законом» [2, с. 345].

Отже, виняткового значення в наш час набуває наукова методологія вирішення проблеми співвідношення органів державної влади і органів місцевого самоврядування з урахуванням міжнародного теоретичного і практичного досвіду. Цій тематиці в останні роки присвячено чимало праць вітчизняних дослідників, зокрема, В. Бакуменка, Ю. Шарова, В. Князева та ін. Однак поза увагою вчених у галузі методології державного управління залишається обґрунтування комунікативних технологій взаємодії влади та місцевих органів самоврядування.

Метою статті є визначення методологічних засад вирішення загальної проблеми соціальної комунікації громади і влади на державному та муніципальному рівнях.

З одного боку, державна служба в очах громадського загалу постає як комунікатор, засіб зв'язку між владою і пересічною людиною, а з іншого – суб'єктом відповідальності за об'єктивні наслідки суб'єктивної у своїй основі діяльності. Маючи подвійну об'єктивно-суб'єктивну природу, інтенціональність державного службовця спрямовується не тільки на зовнішній світ («світовий горизонт»), але й на інших людей у цьому світі, і завдяки комунікації узгоджується з контекстом іншого життєвого світу.

У свій час у США під впливом філософії Уайльда [8] набула великої популярності гуссерліанська ідея «життєвого світу» – тієї повсякденної реальності, що є підґрунтям існування всіх видів соціальної взаємодії та комунікації. Індивід як носій соціальних дій являє собою складне переплетення оціночних, пізнавальних та афективних можливостей. Соціальні ж цінності, норми і правила, що традиційно трактуються як обмежувачі та регулятори соціальної активності, є проблематичними за природою та ситуативними за застосуванням.

Вихідним пунктом подібних концепцій якраз і стало поняття «життєвого світу», тобто «світу історії», в якому ми народжуємося, існуємо, реалізуємо свої проекти і в якому вмираємо. Це світ буденної мови з її багатством конкретного слововживання, неясностями і двозначностями. Буття людей, таким чином, має об'єктивну основу, яку утворюють деякі спільні для індивідів моменти життєдіяльності. Зрозуміло, що такий підхід передбачає включення індивіда в контекст спілкування з іншими. Соціологічні процедури, за умови застосування ефективного інструментарію, допомагають з'ясувати латентні схеми спілкування, які явно не виявляються на поверхні людських взаємин, але можуть бути формалізованими завдяки багаторазовому повторюванню у відповідях респондентів на одні й ті ж запитання анкетного опитування.

«Життєвий світ» пересічної людини, в кінцевому рахунку, виявляється «полем спілкування» індивідів. Але яким саме чином здійснюється їх взаємодія на цьому «полі»? Відповідь на це питання і дає сформульована західними мислителями концепція соціальної комунікації і взаємодії. З властивим

американському суспільству практицизмом вона обходить поширену у свій час в європейському екзистенціалізмі тему абсурдності індивідуального буття.

Буття людської свідомості в життєвому світі має раціональний сенс у логічному мисленні. Саме воно є тим спільним знаменником, відносно якого світосприйняття людей збігається. Особистість обґрунтовує й виправдовує свої проекти посиленнями на доступну всім «теоретичну очевидність» – свого роду теоретичний досвід, схильність особи до абстрактно-логічного теоретизування. Особисте буття людини неможливо повністю звести до об'єктивного цілого, так званої сукупності людських відносин – держави, суспільства, етнічної, релігійної чи якоїсь іншої спільноти. Воно вбирає в себе безліч аспектів – сімейних, побутових, виробничих, невиробничих, за інтересами тощо. Усвідомлюючи себе через інших, індивід тим самим уже існує у власному світі, який він сам обирає. Цей вибір обумовлюється як особистими його симпатіями й антипатіями, так і тиском на нього зовнішніх обставин.

Лонгітюдні соціологічні дослідження [6] переконливо показали схильність людей до самопрограмування, як це робиться, скажімо, у родині, де поважають традиції. Батьки прагнуть спрогнозувати майбутнє дітей, їх освіту, матеріальну й житлову базу для створення нових родин, найближчі й віддалені цілі, заради реалізації яких варто акумулювати фінанси, інші ресурси тощо. Якщо це обов'язково для окремої родини, то чому б не зайнятися проектуванням майбутнього для всього міста чи певного регіону, а у більш віддаленій перспективі і всієї країни?

Саме залежно від розуміння перспектив і бажань жителів визначаються соціальні пріоритети. Це можуть бути генеральні плани забудови тієї чи іншої території, закриття чи перепрофілювання екологічно шкідливих і небезпечних виробництв, утворення нових робочих місць і підвищення рівня доходів населення, створення рекреаційних парків і багато чого іншого. Сьогодні ми стали свідками саморуйнування і самознищення величезної кількості сільських громад у зв'язку з поглинанням репродуктивної частини сільського населення урбанізованими зонами. Відродження їх – одна з найбільш актуальних проблем сучасності. Така робота дуже важлива ще й тому, що стратегія розвитку громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста, – які самостійно або під відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування вирішуватимуть питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2, с. 19], є ключовим моментом її саморозвитку. Правовою основою розробки стратегічного плану розвитку регіону має стати Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III від 23 березня 2000 р. [3], а організаційною – створення відповідних робочих груп, до складу яких зазвичай входять депутати різних рівнів, представники ділових кіл і широкого кола громадськості, у тому числі вузівські працівники, керівники провідних підприємств, приватні підприємці та громадські активісти.

Спонукальним мотивом підготовки, обговорення та прийняття стратегічного плану розвитку територіальної громади має бути усталена та чітко зафіксована громадська думка. Так, у свій час у Бердянську за необхідність

планування розвитку свого мікрорайону та міста в цілому висловились 84,37 % респондентів. Приблизно така ж кількість мешканців воліє планувати особисте життя – 83,7 %. Схвально ставляться до перспективного планування розвитку своєї області, країни в цілому 79,81 % населення, а свого підприємства – 73,92 % [6]. Є підстави вважати, що подібною буде думка жителів інших регіонів країни. І це не просто вияв ностальгії за плановим господарством радянського часу. Хаос і дезорганізація суспільного життя вкрай виснажили людей, у частини з них викликали відчуття відчаю та соціальної апатії. А оскільки державні службовці та посадові особи самоврядування не відділені глухою стіною від населення, то настрої людей більше чи менше передаються й до них.

Що ж стосується конкретного бачення перспектив розвитку тієї чи іншої територіальної громади, то тут виявляються об'єктивні обставини буття. У тому ж таки Бердянську 63,07 % опитаних бачили перспективи свого міста в розвитку його як курорту національного значення з розгалуженою сферою послуг, інфраструктурою, що базується на основі місцевої промисловості й залученні інвестицій [6]. Це стало у свій час основою вироблення стратегічного плану розвитку міста на тривалу перспективу. Але цього виявилось замало. За бажанням населення, місто розділили на 12 мікрорайонів, кожен з яких отримує щорічно свою частку бюджету для саморозвитку. Така «самодіяльність» передбачена ч. 1 ст. 14 Закону про місцеве самоврядування в Україні: «Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [2, с. 46].

Залучення жителів до процесу формування стратегічного плану має на меті згуртування громади, зменшення числа байдужих і скептиків, розширення кола ініціативних і творчих людей, що сприймають проблеми розвитку міста як особисті. Пріоритети, визначені самими людьми, і мають стати основою для загального обговорення і прийняття на їх основі плану стратегічного розвитку територіальної громади.

У концептуальному плані це вимагає певних коректив у розумінні співвідношення органів державного управління та органів місцевого самоврядування, незважаючи на передбачені законодавством відмінності в їх організаційно-структурній побудові інструментального характеру. Але це не виключає загальної управлінської лексики, єдності теорії і практики соціального управління, наявності загальнодержавного управлінського центру, його органів на місцях та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим, на наш погляд, варто відмовитися від традиційних уявлень про однопорядковість усталеної схеми українського соціуму: самоврядування – демократія – народовладдя – народний суверенітет. Такий підхід зручний для аналізу в загальній політології, але в теорії управління на загальнодержавному та місцевому рівнях він виглядає дещо спрощено і абстрактно, оскільки не враховує спільного й особливого в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, він веде до хибної орієнтації практики на пошук або самоврядної максими як умови демократії, народовладдя, суверенітету народу,

або максими державного владного управління, що підпорядковує собі всю структуру місцевого самоврядування.

Істина, як казали давні греки, лежить десь у центрі – у сформульованому ще Арістотелем принципі «to meson». Принцип цей означає золоту середину між двома хибами: мужність, наприклад, як середній стан між відчайдушною відвагою та боягузством, а в нашому випадку – пошук середнього стану між жорсткою владною вертикаллю і необмеженими самоврядними потенціями громад.

Як свідчить історичний досвід, у державі мають визначатися не максимальні, а гранично допустимі можливості владної вертикалі, що забезпечують керованість суспільства засобами державного управління та самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу.

На наш погляд, слушною є думка В. Бакуменка про те, що управлінські технології розвиваються шляхом типізації управлінських ситуацій, виділення найбільш характерних процедур і операцій. Можна класифікувати управлінські технології за основними функціями управлінського процесу, а саме, технологією планування, організації, мотивації, контролю, комунікації, прийняття рішень [5, с. 59]. А це означає, що кожній із таких технологій має відповідати свій рівень інновацій, що спонукають до творчості й реалізації креативних здатностей кадрів державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Інновація, між іншим, пов'язана не з тим, як скопіювати чуже і використати досвід, як це зазвичай прийнято вважати серед управлінських менеджерів. Інновація пов'язана з іншим, як вирішити в ситуаційному сенсі нову проблему, відмінну від усіх інших, що зустрічались раніше. У цьому й полягає суть методології управління, що вона постійно нашоухується на дещо нове, таке, що немов би заперечує досягнення попереднього кроку. У зв'язку з цією обставиною перед управлінцем щоразу виникає нова проблема, принципово відмінна від тієї, що вирішується. А це спонукає до деякої рефлексії. Якщо сьогодні управлінська теорія вчить так званому бічмаркінгу – мистецтву порівнювати власне управління з управлінням в інших системах та організаціях, тому, як віднайти вимірювальні інструменти для такого порівняння, то управлінські теорії майбутнього, ризикнемо висловити таку здогадку, будуть спрямовані на те, як не бути схожими на інших. Нинішня світова криза є не просто фінансово-економічною, а швидше цивілізаційною. Так само, як теорії Рімана чи Лобачевського не впливали з класичної ньютонівської механіки, хоча й включали її в себе як частковий випадок, нові управлінські ідеї можуть виникнути на принципово іншому підґрунті, ніж поширення меж методик тієї чи іншої науки поза сферами свого застосування. Але в будь-якому випадку це не буде поза межами комунікативного мислення, комунікації.

Нині ж спільними зусиллями теоретиків і практиків сфери державного управління має бути віднайдена оптимальна модель державного управління і самоврядування, що відповідала б змісту ст. 2, 132, 134 Конституції [1], якими Україна визначена унітарною конституційно-децентралізованою державою з територіальною автономією – Республікою Крим. А це в методологічно-концептуальному плані створює підстави для деконцентрації і децентралізації управління при конституційних гарантіях забезпечення єдності, неподільності, непорушності й цілісності державної території. Визначення граничності

децентралізації території обумовлене як державними потребами в керованості країни, яка є єдиним правовим простором, так і потребою в забезпеченості націй, національностей, корінних народів, етносів та історично сформованих територіальних колективів з усталеними менталітетом і традиціями правом на національну і територіально-культурну автономію, забезпечення нормотворчої і виконавчої діяльності на регіональному рівні, гарантованим державою самоврядуванням та самостійною правосуб'єктністю територіальних громад.

Суб'єктами взаємодії влади і громади є державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, які, за визначеннями, і приводять в дію механізми державної влади та самоврядних потенцій територіальних громад. Вивчення суті цих механізмів та інноваційних технологій, приведення їх у дію є актуальним завданням сучасності. Це той масив національного досвіду, який дозволить вирішити популярне питання «Чи буде самоврядування в Україні європейським?» [2, с. 25 – 26].

Отже, проблема співвідношення органів державної влади та органів місцевого самоврядування переводиться в площину кадрового персоналу із залученням національної інтелектуальної еліти, яка має відповідати загальноновизнаним світовим стандартам публічної діяльності – демократичності, легітимності, відкритості, прозорості. Цьому сприяє розробка й відпрацювання системи постійного моніторингу громадської думки як щодо оцінки діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, так і персонально державних і муніципальних посадових осіб (на практиці одні й ті самі особи часто переходять із одних органів в інші, а то й поєднують функції державного й муніципального менеджменту). Назріла настійна необхідність впровадження механізму оперативного реагування всіх гілок влади, структурних підрозділів систем державного управління та місцевого самоврядування на потреби суспільства. На жаль, практика функціонування місцевого самоврядування свідчить про те, що задекларовані Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» засади дуже рідко реалізуються на місцях.

Список використаних джерел

1. **Конституція** України : Із змінами та доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV // Конституційне право України / уклад. : В. В. Кравченко. – К. : Аттіка, 2006. – С. 483 – 533.
2. **Закон** про місцеве самоврядування в Україні. Науково-практичний коментар. – К., 1999. – 398 с.
3. **Про державне** прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 берез. 2000 р. № 1602-III. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
4. **Ант, А.** Чи буде самоврядування в Україні європейським? / А. Ант // Віче. – 1998. – № 10. – С. 25 – 26.
5. **Бакуменко, В.** Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Бакуменко. – К. : УАДУ, 2000. – 326 с.

6. **Громадський** Центр наукових досліджень «Північне Приазов'я». – Режим доступу : center.berdyansk.net.

7. **Серьогін, С. М.** Державний службовець у відносинах між владою і суспільством : монографія / С. М. Серьогін. – Д. : ДРІДУ НАДУ при Президентові України, 2003. – 456 с.

8. **Wild, J.** Existence and the World of Freedom / J. Wild. – N. Y. : Exglewood, 1963. – 421 с.

Надійшла до редколегії 07.05.09