



УДК 35.316

Матвеєнко Ірина Володимирівна,
кандидат наук з державного управління,
завідувач сектору підготовки науково-пе-
дагогічних та наукових кадрів, Одесь-
кий регіональний інститут державного
управління Національної академії держав-
ного управління при Президентові Украї-
ни, 65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.:
(067) 777 55 52, e-mail: irinamatveenko@
mail.ru

ORCID: 0000-0002-2567-9668

Матвеєнко Ірина Владимировна,
кандидат наук по государственному
управлению, заведующий сектором под-
готовки научно-педагогических и научных
кадров, Одесский региональный инсти-
тут государственного управления На-
циональной академии государственного
управления при Президенте Украины,
65009 м. Одесса, ул. Генуэзская, 22, тел.:

(067) 777 55 52, e-mail: irinamatveenko@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2567-9668

Matveenko Iryna Vladimirovna,
PhD in Public Administration, Head of the Sector of scientific-pedagogical and scientific
personnel, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of
Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Odessa, st. Genoa, 22, tel.:
(067) 777 55 52, e-mail: irinamatveenko@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2567-9668

МЕТОДИ ВПЛИВІВ ДЕРЖАВИ ПРИ ВСТАНОВЛЕННІ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ

Анотація. У статті розглянуто методи впливів держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством. Сучасні взаємовідносини держави та інститутів громадянського суспільства демонструють відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції держави. Встановлено, що при побудові взаємодії держави з громадянським суспільством прослідковується

перенесення методів впливів з радянської доби. Зазначено, що громадянська активність суспільства визначає рівень взаємодії та особливості динаміки управлінського процесу, що вимагає запровадження нових, раціональних форм активності громадськості, відповідальності, зрілості громадянського суспільства, активної позиції інститутів громадянського суспільства на основі партисипативного управління.

Ключові слова: громадянське суспільство, органи влади, держава, методи впливів, партнерська взаємодія.

МЕТОДЫ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВА ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

Аннотация. В статье рассмотрены методы воздействий государства при установлении взаимодействия с гражданским обществом. Современные взаимоотношения государства и институтов гражданского общества демонстрируют отсутствие универсальных путей эффективного взаимодействия, что связано с национальной спецификой, экономическими, политическими и социальными условиями, которые отражают культуру, историю и традиции государства. Установлено, что при построении взаимодействия государства с гражданским обществом прослеживается перенос методов воздействий с советских времен. Отмечено, что гражданская активность общества определяет уровень взаимодействия и формирует особенности динамики управленческого процесса, что требует новых, рациональных форм активности общественности, ответственности, зрелости гражданского общества, активной позиции институтов гражданского общества на основе партисипативного управления.

Ключевые слова: гражданское общество, органы власти, государство, методы действий, партнерское взаимодействие.

METHODS OF THE STATE INFLUENCE IN ESTABLISHING THE INTERACTION WITH THE CIVIL SOCIETY

Abstract. The article deals with the methods of the state influence in the interaction with the civil society. The current relations between the state and civil society institutions show no universal ways of effective interaction due to specific national, economic, political and social conditions that reflect the culture, history and traditions of the state. It was found that the construction of the interaction between the state and civil society has traced a transfer of the methods of influences from the Soviet era. It was indicated that the civil society activity determines the level of interaction and determines the peculiarities of the administrative process, it requires the introduction of new, sustainable forms of the public activity, responsibility, maturity of the civil society, active position of the civil society based on participatory governance.

Keywords: civil society, government, state, methods of influence, partner interaction.

Постановка проблеми. Сучасна управлінська тенденція потребує оптимізації встановлення взаємодії між державою та громадянським суспільством. Суспільні процеси демократизації повинні неодмінно базуватися на ініціативах громадян, при узгодженні з органами влади та делегуванні певного спектра владних повноважень інститутам громадянського суспільства. Нагальною потребою для України стає формування ефективної системи управління на основі всебічного дослідження інституційної взаємодії органів влади та громадянського суспільства на всіх рівнях управління.

Наявний досвід взаємовідносин між державою та інститутами громадянського суспільства свідчить про відсутність універсальних шляхів ефективної взаємодії, що пов'язано з національною специфікою, економічними, політичними та соціальними умовами, які відображають культуру, історію та традиції держави. Тому стає необхідним розгляд дієвих форм, методів та теоретичного обґрунтування шляхів налагодження дієвої взаємодії органів влади та громадянського суспільства.

Останнім часом дедалі більше посилюється роль та місце громадянського суспільства в державно-управлінській діяльності. У багатьох державах, таких як: Бельгія, Велика Британія, Естонія, Іспанія, Канада, Німеччина, Польща, Португалія, США, Франція, Хорватія та ін. активно запроваджується практика щодо встановлення ефективної взаємодії органів влади та громадянського суспільства через стратегії, концепції, програми, угоди тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням взаємодії органів влади та громадянського суспільства присвятили свої праці: Т. Бельська, Р. Даль, І. Ібрагімова, М. Ільїн, О. Радченко, Н. Розенблюм, Ф. Рудич та ін. Організаційно-правові аспекти знайшли своє відображення в наукових працях: В. Бебика, Т. Бутирської, В. Мартиненка, В. Нікітіна, Н. Піроженко, Ю. Резніка, О. Якубовського та ін. У галузі державного управління наукові підходи щодо методів та форм інституційної взаємодії, шляхів її ефективного здійснення розвивають такі учені та фахівці, як: А. Колодій, А. Крупник, В. Князев, Н. Нижник, Г. Почепцов та ін.

Мета статті — проаналізувати та визначити основні методи впливів держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством.

Виклад основного матеріалу. У процесі реалізації функцій і компетенцій органи влади застосовують певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюється впорядкування, забезпечення ефективної владної діяльності, організації управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів. Для їх визначення використовуються такі поняття, як: “управлінські методи”, “методи діяльної органів влади”, “методи впливів органів влади”, “методи функціонування органів влади” тощо.

Під методом розуміється система технік для досягнення поставленої мети [1]. Співвіднесення та зіставлення надало можливість визначити основні методи впливів, які дослід-

жуються різними галузями наук, зіставити їх з сучасними поглядами у галузі “державне управління”, а також виокремити основні методи держави при встановленні взаємодії з громадянським суспільством.

Класифікація цих методів можлива за різними критеріями та властивостями. Використання методів управлінського впливу здійснюється з метою організації та регулювання процесу управління, досягнення відповідної управлінської цілі, винайдення відповідної системи зв'язків (відносин) задля формування відповідного типу поведінки об'єкта; створення програм “управлінського впливу” з урахуванням економічної, політичної, ідеологічної та організаційної складової задля ефективного здійснення впливів на суспільство та відповідні соціально-психологічні явища в ньому. Метою здійснення управлінського впливу в процесі демократичного врядування є створення позитивної динаміки в управлінні, яка в кінцевому результаті приводить до ефективності державно-управлінської діяльності та встановленню взаємовідносин держави та суспільства.

Крім того, до методів управлінського впливу відносять: примус, владно-примусові методи, методи управлінської діяльності, адміністративні, економічні, політичні (морально- та соціально-політичні), методи функціонування органів державного управління та місцевого самоврядування, регулювання, контролювання, а також морально-етичні методи [2; 3]. Їх застосування здійснюється з метою: налагодження взаємовідносин об'єкта і суб'єкта управління від-

повідно до діалектики управлінської системи; надання нового руху об'єкту управління; досягнення управлінської мети; зміни та спрямованості поведінки людини; впорядкування; вдосконалення та розвитку суспільства; цілепокладання суспільного розвитку; забезпечення прийняття та виконання рішень; створення ефективно діючої системи на основі інформаційних зв'язків та відносин. Відповідно до мети управлінського впливу виступає досягнення соціальних результатів, налагодження взаємовідносин держави та суспільства, спрямованість державно-управлінської діяльності, упорядкування та організація процесів взаємовідносин держави та громадянського суспільства.

На сучасному етапі у галузі державного управління методами упорядкованого впливу є: регулювання, впорядкування та командні методи [4]. Відповідно до методів впливу постає мета, яка спрямована на упорядкування управління та спрямованості поведінки особистості у заданому напрямі. Результатом здійснення впливу зазначеними методами виступає вплив на учасника державно-управлінських відносин, його свідомість та поведінку людей, що носить упорядкований характер.

До методів інформаційно-управлінського впливу віднесені методи інформування, виховання, пропаганди, командного методу та регулювання [5]. Налагодження взаємовідносин держави та громадянського суспільства задля створення складної системи причинної залежності характеризує мету впливу. У результаті здійснення впливу відбувається

оптимізація функціонування системи, отримання відповідного результату при найменших зусиллях та витратах.

Науковцями виокремлюється інформаційний вплив. Різні історичні періоди опису інформаційного впливу характеризуються використанням різних методів. За радянських часів до методів інформаційного впливу відносили: інформування, просвітництво, регулювання, пропаганду, переконання, виховання, спрямування та стимулювання [6; 7]. Мета цього впливу визначалась зміною актуальних потреб людини, соціальної орієнтації, соціальних відносин, об'єктивністю при оцінюванні суб'єктивної реальності, формуванням програм поведінки відповідно до визначених завдань, активним використанням каналів пропаганди та інших технічних засобів на особистість. Інформування населення відбувалось з метою передачі інформаційного потоку, який містив відповідну інформацію про економічний, політичний, соціальний та духовний розвиток країни. У процесі реалізації перелічених аспектів відбувалось формування заданої поведінки керуемого об'єкта, досягнення заданого характеру його поведінки.

На сьогодні сукупність методів щодо практичної реалізації інформаційного впливу суттєво змінилась за змістом та кількістю методів. Фахівці виділяють такі методи, як інформування, прогнозування, переконання, стимулювання, що за науковими визначеннями відповідають методам формуючого впливу [8].

Здійснення публічно-владних повноважень передбачає роботу з

об'ємною і різноманітною інформацією, необхідною для прийняття правильних рішень, їх втілення в життя і оцінки їх ефективності. Управління (у широкому сенсі слова) потребує прямих (від суб'єкта до об'єкта управління) і зворотних (від об'єкта до суб'єкта управління) каналів зв'язку. Тому обов'язковим елементом організаційної діяльності органів публічної влади є метод інформаційного забезпечення, який полягає у роботі щодо збору, обробки і оцінки інформації, яка проводиться на всіх етапах процесу прийняття і виконання владних рішень.

Комунікативно-управлінський вплив у галузі менеджменту здійснюється методами моделювання, стимулювання, мотивування та спілкування [9]. Мета комунікативно-управлінського впливу визначається у моделюванні ситуації, виявленні необхідності змін, розробленні загальної стратегії задля винайдення оптимальних шляхів розв'язання проблеми. У результаті його здійснення відбувається стимулювання до певних дій, активність об'єкта, управління мотивами.

У державному управлінні виокремлюється комунікативна діяльність як вид формуючого впливу [1], характеризується через метод співпраці та використання прийомів передачі інформації, які спрямовані на зміну переконання поглядів, розуміння, думок. У моделі формуючої комунікативної діяльності суб'єктів державного управління виділено технології уникнення суперечок, негативного впливу, маніпуляції, встановлення емоційного контакту, формування позитивних емоцій, виклик

почуттєвої реакції на комунікацію, спрямованість на задоволення одержувача інформації, формування рівня довіри до ініціатора комунікацій, введення еталону, звернення до критичного досвіду, активізація мислення одержувача комунікацій, позиціонування ціннісних орієнтацій тощо. Метою комунікативної діяльності є спрямованість на побудову взаємовідносин держави і суспільства. Результатом комунікативної діяльності є формування довіри до держави, відкритості та прозорості діяльності суб'єктів державного управління. Вважається, що на сучасному етапі здійснення комунікативної діяльності на високому професійному рівні дасть можливість налагодити взаємовідносини між державою та громадянським суспільством, а також забезпечити прийняття державно-управлінських рішень із залученням громадян.

У галузі державного управління до методів комунікаційного впливу відносять інформування, переконання та методи взаємодії [10], які перенесені з галузі психології. Вважається, що здійснення комунікаційного впливу є чинником розвитку та становлення громадянського суспільства в процесі демократичного врядування.

У 70-х роках було виокремлено методи переконуючого впливу, до яких віднесено переконання, інформування, повідомлення [11]. Метою здійснення переконуючого впливу є зміна способу входження елементів поля значень у діяльність об'єкта, зміна його ставлення до навколишньої дійсності (не зачіпаючи його абстрактне знання про неї).

У результаті відбувається подвійне моделювання певного фрагмента смислового поля об'єкта, та здатність самотійно сприймати надану інформацію останнім [12].

Державно-управлінський вплив з позицій сучасності вирізняє такі методи, як примус, адміністративний метод, адміністративно-правовий, регулюючий, регулятивно-управлінський метод, консультативний, формування та регулювання, переконання, заохочення [4], методи владного та правового регулювання [4], інформування, регулювання, контролювання. Мета державно-управлінського впливу полягає у реалізації державних інтересів, регулюванні державно-управлінських відносин, створенні організаційного характеру системи державного управління, спрямованості дій на досягнення управлінської мети, налагодження взаємовідносин держави та суспільства. Практична реалізація мети державно-управлінського впливу знаходить своє відображення в регулюванні державно-управлінських відносин, реалізації інтересів суспільства, організації особливого виду державно-управлінських відносин, це підтримка встановленого порядку, досягнення найвищої форми організації громадянського суспільства.

Владно-управлінський вплив об'єднує такі методи: примусу, адміністративно-директивні, контролю [2], прямого впливу (адміністративно-правові), непрямого впливу (економічні, соціально-політичні, регулювання, функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування), забезпечення реа-

лізації цілей та функцій державного управління (морально-етичні, соціально-політичні, економічні, адміністративні), підготовки управлінських рішень (системний та функціональний аналіз, прогнозування, методи теорії ігор і статистичної теорії прийняття рішень, ймовірно-статистичні методи, математичне програмування, економіко-статистичне моделювання, теорії масового обслуговування) [2]. Метою здійснення цього впливу є упорядкування процесів в інтересах всього суспільства, формування та забезпечення реалізації управлінських впливів.

Реалізуючи свою компетенцію, органи влади вивчають і узагальнюють інформацію, що надходить від підпорядкованих органів, громадськості та з інших джерел. Інформація, що надходить по каналах зворотного зв'язку, є основою для прийняття органом публічної влади наступних рішень. Без врахування інформації неможливе ані прогнозування, ані планування розвитку керованих систем і об'єктів.

З кожним роком вага інформації у сфері здійснення публічної влади невпинно зростає. На органи влади, як і на інші організації, розповсюджується дія закону інформованості-впорядкованості: чим більшою за обсягом і кращою за якістю інформацією про внутрішнє і зовнішнє середовище володіє організація, тим більшою є ймовірність її стійкого функціонування (самозбереження).

Взаємовідносини, пов'язані з отриманням, передачею, використанням та зберіганням відомостей про явища й події, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому

середовищі, називаються інформаційними зв'язками (відносинами). У загальному вигляді їх можна поділити на дві великі групи: інформаційні зв'язки у межах структур публічної влади (внутрішні) та інформаційні взаємовідносини, що встановлюються поза межами системи органів публічної влади з приводу отримання необхідних для її функціонування відомостей (зовнішні).

Зміст інформаційного забезпечення складають такі етапи: постановка завдань відповідних інформаційних зв'язків і цілей інформування; створення фонду відомостей, банку даних; обробка інформації, її систематизація, внаслідок чого відомості стають придатними для подальшого використання;

- визначення найоптимальнішого режиму використання усіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування найраціональніших з них;

- надання (поширення) інформації за допомогою спеціальних форм і засобів (повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, оприлюднення правових актів та ін.).

З метою належного інформаційного забезпечення в органах публічної влади створюються спеціальні інформаційні служби або системи, статус яких визначається Законами "Про інформацію", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" та спеціальними положеннями до них.

Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служ-

би, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів публічної влади збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом “Про державну таємницю”.

У процесі становлення інформаційного суспільства дедалі більшого значення набуває метод інформаційно-комунікаційного забезпечення, що являє собою сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження інформації органами публічної влади, їх структурними підрозділами, посадовими особами, службовцями задля задоволення інформаційно-комунікаційних потреб у процесі реалізації своїх функцій і повноважень. Для кожного з видів інформаційної діяльності характерна сукупність специфічних прийомів і способів здійснення.

Зокрема, отримання необхідної інформації відбувається такими способами: 1) емпіричним — шляхом проведення індивідуальних бесід з посадовими особами і пересічними громадянами, отримання звітів та інформації від посадових та службових осіб, шляхом обробки й аналізу звернень громадян, опрацювання повідомлень друкованих, аудіовізуальних та електронних засобів масової інформації тощо; 2) теоретичним — у результаті наукових пошуків, узагальнень, з'ясування нових фактів і закономірностей через абстрактне мислення.

Доведення інформації про діяльність органів влади до громадськості відбувається через засоби масової інформації шляхом проведення брифінгів, прес-конференцій, “гарячих ліній”, розповсюдження прес-релізів, надання інтерв'ю, відповідей на звернення громадян, надання довідок, необхідних документів і витягів з них тощо. Інтенсивний обмін інформацією відбувається під час зборів громадян, громадських слухань, обговорень питань щодо діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб.

З метою забезпечення органів публічної влади повною й вірогідною інформацією, спілкування з громадськістю у кожному з них утворюються спеціалізовані підрозділи — прес-служби, управління громадських зв'язків, інформаційно-аналітичні центри, дослідницькі служби тощо.

Метод координації — це способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень. Вони залежать від характеру відносин і зв'язків між суб'єктами, що задіяні в управлінському процесі. Якщо суб'єкти перебувають у стані підпорядкованості, залежності, відносини між ними набувають субординаційного характеру, відповідно й способи взаємодії називаються методом координації-субординації. Якщо відбувається узгодження дій між владними інституціями, що не є підпорядкованими, виникає метод координації-взаємодії.

Різноманітні засоби координації можуть бути класифіковані на: *інституційні* (створення спільних

органів: координаційних, консультативних, дорадчих); *правові* (прийняття спільних або погоджених актів, участь у розробці правових актів кількох владних суб'єктів); *організаційні* (проведення спільних заходів: спільних і розширених засідань, колегій, семінарів, конференцій, “круглих столів”, звітів, перевірок тощо); *інформаційні* (спільне обговорення проблеми, обмін інформацією: листування, переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів тощо); *матеріально-фінансові* (спільне фінансування заходів, створення спільних підприємств та організацій та ін.).

Висновки. У процесі формування інформаційного простору дедалі більшого значення набуває метод інформаційно-комунікаційного забезпечення, що являє собою сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження інформації органами публічної влади, їх структурними підрозділами, посадовими особами, службовцями задля задоволення інформаційно-комунікаційних потреб у процесі реалізації своїх функцій і повноважень.

Громадська участь та громадянська активність суспільства визначає рівень взаємодії та особливості динаміки управлінського процесу.

Такий процес вимагає запровадження нових, раціональних форм активності громадськості, відповідальності, зрілості громадянського суспільства, активної позиції інститутів громадянського суспільства, диференціації управлінського спектра суспільного життя на основі методів впливів держави. Саме у кон-

тексті діалогу між органами влади і громадянським суспільством формується сфера взаємної соціальної згоди, виробляється новий контекст соціальних цінностей, вибудовується нова структура спільних дій суб'єктів суспільно-громадської практики, конкретизується модель їх партнерської взаємодії на основі партисипативного управління. Останнє визначається, як один із ефективних методів управління, що передбачає його демократизацію і активну участь громадян у вирішенні державно-управлінських питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Драгомирецька Н. М.* Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Н. М. Драгомирецька. — Київ, 2007. — 464 с.
2. *Державне управління: підручник* / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна]; за заг. ред. А. Ф. Мельник. — Київ : Знання, 2009. — 582 с.
3. *Державне управління : підручник : у 2 т.* / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. — Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. — Т. 1. — 564 с.
4. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / [Н. Р. Нижник, О. А. Машков]; за заг. ред. Н. Р. Нижник. — Київ : УАДУ, 1998. — 160 с.
5. *Фролов П. Д.* Технологія і методики прогнозування наслідків інформа-

- ційного впливу на політичні настанови старшокласників / П. Д. Фролов. — Київ : Міленіум, 2008. — 96 с.
6. *Луцак Я. Я.* Регіональні особливості формування інформаційно-аналітичного забезпечення розвитку підприємництва [Текст]: автореф. дис. ... канд. економ. наук / Ін-т регіон. досліджень. — Львів, 2002. — 22 с.
 7. *Семенченко А. І.* Підхід до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні [Електронний ресурс] / А. І. Семенченко. — Режим доступу: <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-123637-4897.pdf>
 8. *Мазур В. Г.* Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні / В. Г. Мазур // Державне управління. Удосконалення і розвиток. — 2011. — № 8.
 9. *Леонтьев А. А.* Психология общения : учеб. пособ. для студ.-психологов / А. А. Леонтьев. — Москва : Тарту, 1974. — 218 с.
 10. *Загороднюк С. В.* Розвиток управлінського спілкування в системі підготовки державних службовців : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 “Державна служба” / С. В. Загороднюк. — Київ, 2003. — 26 с.
 11. *Карпа М. І.* Система впливу на масову політичну свідомість: державно-управлінський аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / М. І. Карпа. — Львів, 2006. — 195 с.
 12. *Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади* / за заг. ред. Н. К. Дніпренко. — Київ: Вістка, 2008. — 164 с.