

УДК 339.1

*Р. В. Буковський,*

*здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків*

## **ОСОБЛИВОСТІ СУСПІЛЬНИХ ТЕОРІЙ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКОСТІ З ОРГАНАМИ ВЛАДИ**

*R. Bukovskyi,*

*postgraduate student of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

### **FEATURES OF PUBLIC THEORIES OF PUBLIC INTERACTION WITH AUTHORITIES**

*Визначено, що загальні теоретичні основи є важливою сходинкою до розуміння зв'язків з громадськістю в діяльності органів місцевого самоврядування та повністю застосовні до аналізу PR в даній сфері. Зв'язки з громадськістю суб'єкта політики - це частина його управлінської діяльності, спрямована на взаємодію з іншими учасниками політичного процесу, відтворення і передачу інформації. Однак у науковій літературі недостатньо розкриті риси зв'язків з громадськістю, властиві політичним суб'єктам, зокрема органам місцевого самоврядування. У «громадських теоріях» головними стали наступні положення: місцеве самоврядування - це продукт волі і самоорганізації суспільства; локальне співтовариство і його права мають пріоритет над державою в зв'язку з більш раннім історичним виникненням; місцеве співтовариство не створюється державою, воно самостійно. Зазначено, що з якого б боку не підходити до розуміння місцевого самоврядування слід враховувати ту обставину, що на місцевому рівні відбуваються процеси становлення, трансформації різних цивільних інтересів, що в тій чи іншій мірі пов'язано з перерозподілом ресурсів, які концентруються в єдиному центрі і контролюються державою. В умовах даної економічної залежності органи МСВ є продовженням державної влади в тій чи іншій мірі. Органи місцевого самоврядування покликані вирішувати питання місцевого значення. Досвід державного будівництва в сучасних країнах західної демократії і в Україні підтверджує, що демократичний розвиток суспільства неможливо без децентралізації влади і управління. Більш того, управління, керівництво, контролювання державної влади в масштабах всієї країни вимагає делегування повноважень. У зв'язку з цим, органи МСВ - це спосіб організації влади, який сприяє зміцненню публічної влади, наділяє її гнучкістю при взаємодії з суспільством.*

*It is determined that the general theoretical foundations are an important step towards understanding public relations in the activities of local governments and are fully applicable to the analysis of PR in this area. Public relations of a political entity is a part of its managerial activity aimed at interaction with other participants in the political process, reproduction and transmission of information. However, the scientific literature does not sufficiently disclose the features of public relations inherent in political entities, in particular local governments. In "social theories" the following provisions became the main ones: local self-government is a product of will and self-organization of society; the local community and its rights have priority over the state in connection with its earlier historical origin; the local community is not created by the state, it is independent. It is noted that no matter which approach to the understanding of local self-government should take into account the fact that at the local level there are processes of formation, transformation of various civil interests, which to some extent associated with the redistribution of resources concentrated in a single center and controlled by the state. In the context of this economic dependence, the EOM bodies are a*

*continuation of state power to one degree or another. Local governments are called upon to address issues of local importance. The experience of state-building in modern Western democracies and in Ukraine confirms that the democratic development of society is impossible without the decentralization of power and governance. Moreover, the management, leadership, control of state power throughout the country requires the delegation of powers. In this regard, EOM bodies are a way of organizing power, which contributes to the strengthening of public power, gives it flexibility in interaction with society. Local self-government is one of the fundamental institutions of local government, which at the same time acts as a kind of governance. Local self-government has the characteristics of an institution that has unconditional value for the establishment and maintenance of democracy, effective governance, separation of powers, autonomy of the local community. Being endowed with power, local governments are a subject of politics, which not only depends on the political system, but also significantly affects its development. Moreover, citizens regard activities at the local level of government as political activities.*

**Ключові слова:** публічне управління, громадськість, розвиток держави, соціальна комунікація, зв'язки з громадськістю, наблік рилейшнз

**Key words:** public administration, public, state development, social communication, public relations, public relations

**Постановка проблеми.** Загальні теоретичні основи є важливою сходинкою до розуміння зв'язків з громадськістю в діяльності органів місцевого самоврядування та повністю застосовні до аналізу PR в даній сфері. Зв'язки з громадськістю суб'єкта політики - це частина його управлінської діяльності, спрямована на взаємодію з іншими учасниками політичного процесу, відтворення і передачу інформації. Однак у науковій літературі недостатньо розкриті риси зв'язків з громадськістю, властиві політичним суб'єктам, зокрема органам місцевого самоврядування.

Поява терміна «місцеве самоврядування» пов'язано з ім'ям англійського мислителя XVII століття Р. Гнейста, який ввів його вжиток. Своє сучасне розуміння місцевого самоврядування почало набувати в період Великої французької революції, і відображало факт самостійності громади по відношенню до держави.

В даний час в науковій літературі немає однозначного підходу до розуміння політичної сутності місцевого самоврядування та його органів. У політичній науці склалися дві основні традиції щодо обґрунтування політичного статусу місцевого самоврядування. На думку одних дослідників, місцеве самоврядування - це продовження державної влади. Інші вчені ототожнюють місцеве самоврядування з публічною владою, яка за їх уявленням існує одночасно з державною владою, але при цьому значно від неї відрізняється.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Процесу організації зв'язків із громадськістю в сфері державного управління присвячено праці таких українських та зарубіжних науковців, як О. Вакун, Я. Кобіна, В. Малиновський, А. Обольшова, С. Орлик, О. Руденко, І. Рябець, І. Семчук, А. Серант, З. Стежко, І. Толкачов, І. Пантелейчук та ін. Проте, не дивлячись на появу значної кількості праць в даному напрямі, необхідним є визначення особливостей PR в сфері державного управління з врахуванням сучасних тенденцій, зокрема розвитку інформаційно-комп'ютерних технологій.

**Мета дослідження.** Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення особливості громадських теорій взаємодії з органами міської влади.

**Вклад основного матеріалу.** У «громадських теоріях» головними стали наступні положення:

- місцеве самоврядування - це продукт волі і самоорганізації суспільства;
- локальне співтовариство і його права мають пріоритет над державою в зв'язку з більш раннім історичним виникненням;
- місцеве співтовариство не створюється державою, воно самостійно.

Державна теорія місцевого самоврядування протилежна суспільної, основні її положення були розроблені західними вченими Л. фон Штейном, Р. Гнейстом, а в Україні її прихильниками були В.Н. Безобразов, А.Д. Градовський, Н.І. Лазаревський та інші. Прихильники цієї теорії розглядали місцеве самоврядування як частина державної влади. Відповідно до цієї теорії місцеве самоврядування - це форма організації державного управління на місцях. Воно має певну самостійність у вирішенні питань місцевого значення, але при цьому залишається частиною держави, елементом системи управління суспільством. Призначення місцевої громади полягає в здатності виступати в якості агента держави. Відмінність від центральної влади держави в тому, що місцеве самоврядування здійснюється не урядовими чиновниками, а місцевими жителями [1, с.89].

З якого б боку не підходити до розуміння місцевого самоврядування слід враховувати ту обставину, що на місцевому рівні відбуваються процеси становлення, трансформації різних цивільних інтересів, що в тій чи іншій мірі пов'язано з перерозподілом ресурсів, які концентруються в єдиному центрі і контролюються державою. В умовах даної економічної залежності органи МСВ є продовженням державної влади в тій чи іншій мірі. Органи місцевого самоврядування покликані вирішувати питання місцевого значення. Досвід державного будівництва в сучасних країнах західної демократії і в Україні підтверджує, що демократичний розвиток

суспільства неможливо без децентралізації влади і управління. Більш того, управління, керівництво, контролювання державної влади в масштабах всієї країни вимагає делегування повноважень. У зв'язку з цим, органи МСВ - це спосіб організації влади, який сприяє зміцненню публічної влади, наділяє її гнучкістю при взаємодії з суспільством [2, с.11]. Місцеве самоврядування - це один з основоположних інститутів організації влади на місцях, який і одночасно виступає різновидом управління суспільством.

Місцеве самоврядування має характеристики інституту, що має безумовну цінність для становлення і підтримки демократії, ефективного правління, поділу влади, автономності існування місцевої громади.

Будучи наділеним владними повноваженнями органи місцевого самоврядування є суб'єктом політики, який не тільки залежить від політичної системи, а й значно впливає на її розвиток. Більш того, громадянами діяльність на місцевому рівні влади розцінюється як політична діяльність.

Дуалізм в розумінні місцевого самоврядування має місце і в працях сучасних дослідників. Відзначається, що з одного боку місцеве самоврядування - це право громадян на самостійне вирішення питань місцевого значення, а з іншого боку, МСВ - це спосіб організації влади. При цьому наголошується, що місцеве самоврядування, як форма публічної влади, не може бути включено беззастережно в структуру громадянського суспільства. О. І.Карий, Н. Ю. Глинський відзначає, що «місцеве самоврядування не може бути віднесено виключно до інститутів громадянського суспільства, бо місцеве самоврядування - не просто форма самореалізації населення для вирішення місцевих питань, це і форма здійснення публічної влади, влади народу» [3, с.157]. На думку Д. І.Смельянцева, Д. Д.Пашкова, місцеве самоврядування займає «Центральну позицію» між державою і громадянським суспільством [4, с.135]. Роль місцевого самоврядування в цьому випадку полягає в зміцненні державності, будучи інститутом узгодження волі та інтересів між населенням і органами влади.

Сучасні дослідження місцевого самоврядування та місцевої політики в зарубіжних країнах еволюціонують від вивчення місцевої політики, що розуміється як дії, спрямовані на боротьбу за владу (politics) до досліджень політичного курсу (policy) і аспектів політико-економічного управління (governance).

Як вже було зазначено, місцева влада априорі не може бути відділена від державної влади, оскільки істотно від неї залежить в нормативно-правові і економічному плані. Органи МСВ наділені державою владними повноваженнями, що обумовлює їх перебування в системі властеотношень. Суб'єктам місцевої влади властиво завоювання, утримання і реалізація влади.

У політичній науці існують різні підходи до розуміння до влади, зупинимось лише на декількох з них. Прихильник поведінкового підходу до розуміння влади Р. Даль трактує владу як «відношення між акторами, за допомогою якого один з них змушує іншого діяти інакше, ніж вони діяли б без цього». М. Вебер дає по суті, схоже, визначення: «Влада полягає в здатності індивіда А домогтися від індивіда У вчинку або утримання від нього, якого добровільно У не вчинив би і який відповідає волі А» 69. В даному підході відзначаються важливі характеристики владних відносинах, але при цьому не зачіпаються необхідні умови, ресурси, які дозволяють має владу домагатися підпорядкування від індивідів, їх груп.

О. С. Гарбера в конструкцію влади включають такі: 1) контроль над ресурсами, 2) участь у прийнятті рішень і 3) володіння волею і впливом. Вони представляють владу як відносини двох акторів: «А має владу над В щодо цінностей К, якщо А бере участь в ухваленні рішень, 7П впливають на політику У, пов'язану з цінностями К ». Таким чином, влада - це відношення двох волей і впливів, при якому одна сторона нав'язує іншій своє рішення [5].

Послідовники комунікативного підходу розуміють владу як свого роду зв'язок і взаємодія. Без цих складових, на їхню думку, неможливо передати іншій людині наказ і домогтися його виконання. Для розуміння природи влади П. Морріс призводить дії регулювальника на перехресті: він свистить в свисток, махає жезлом, і таким чином керує рухом автомобілів та пішоходів. Але кошти передачі наказу - ще не влада, так як люди підкоряються «регулювальника» не тому, що він «махає» і «свистить», а тому, що він володіє певними наданими йому державою повноваженнями. А свисток і жезл в даному випадку - НЕ джерело, а лише засоби здійснення влади. В даному випадку увага акцентується на суті влади - взаємодія суб'єкта влади і об'єкта відбувається за допомогою повноважень і ресурсів.

Одним з вітчизняних дослідників О. В.Музиченко-Козловська підкреслюється, що серйозною характеристикою сучасної влади є її здатність до комунікації: з суспільством в цілому, з політичною елітою, з світовою спільнотою (які можуть бути одночасно і об'єктами, і суб'єктами політики) [6, с.399]. З такою позицією згодний і автор дисертаційної роботи. У сучасних умовах суспільного розвитку влада не може ефективно функціонувати поза громадської публічної підтримки.

Тому присутність двох важливих елементів - публічності та комунікативності забезпечують в сьогоденні реаліях ефективно управління сучасним суспільством, підтримку політичного курсу окремими громадськими групами або суспільством в цілому, формування довіри суспільства до політичної влади. Це дає підставу стверджувати, що PR за певних умов стає механізмом легітимації політичної влади. І в даному розумінні PR в діяльності органів МСВ виступає як політичний інструмент взаємодії влади з зовнішньої середовищем на «вході» і «виході» системи, здатний виростити довіру громадськості до діяльності місцевої влади. У відкритій системі, будучи НЕ директивної і ненасильницької формою взаємодії з середовищем, зв'язку з громадськістю надають інформацію про зовнішнє середовище, тим самим, стаючи основою для прийняття управлінського рішення і конструювання комунікативного простору. Таким чином, роль зв'язків з громадськістю полягає в тому, щоб громадськість в широкому сенсі слова, не отримувала випадкової, безцільної інформації та інформаційний потік був повністю інтегрований в управлінські рішення. І природно, кожне суспільно значуще управлінське дію владних структур має отримувати інформаційну підтримку: до

громадськості повинні доводитися своєчасні роз'яснення від відповідних служб місцевої адміністрації про наміри, рішеннях, діях і очікуваному ефект при їх втіленні в реальність.

Класифікуючи політичні функції PR, виділяють наступні основні групи:

- функції, пов'язані з реалізацією державної влади;
- функції, пов'язані із забезпеченням демократичного процесу;
- функції, пов'язані з формуванням політичної еліти;
- функції, пов'язані з виразом громадської думки;
- функції, пов'язані з дозволом політичних конфліктів. Простежимо їх прояв на місцевому рівні влади.

Забезпечення демократичного процесу пов'язане з механізмами інформаційної прозорості діяльності місцевої влади, вимірювання настрою, інтересів населення місцевого утворення або регіону, взаємодії з громадськістю нема на принципах «примусу», а на принципах «спонукання». У період виборів депутатів представницького органу місцевого самоврядування, зв'язки з громадськістю стають інструментом представлення кандидатів в депутати електорату. Вираз громадської думки здійснюється через організацію публічних слухань, референдумів, відповіді на письмові звернення громадян, в результаті моніторингу засобів масової інформації, відкриття телефону «гарячої лінії» по хвилюючим питанням і т.д. Вирішення конфліктів реалізується шляхом структурованої, контрольованої комунікації, що дозволяє збалансувати інтереси протидіючих сторін.

**Висновки.** Політична влада асиметрична: у одних є право панувати, у інших обов'язок підкорятися. Така нерівність підтримується за допомогою різноманітних ресурсів, економічних, соціальних, силових, інформаційних, за допомогою яких вона реалізується.

Органи місцевого самоврядування мають всі властивості політичної влади: здійснюється в рамках правового поля, мають легальний доступ до структурам примусу, в своєму прояві інституційно, мають, як правило, єдиний центр прийняття рішень, місцева влада розділена на законодавчу і виконавчу гілку, і володіють різноманітними ресурсами. На місцевому рівні здійснюються процеси завоювання, утримання, реалізації влади. При цьому органи місцевої влади максимально наближені до населення в порівнянні з регіональною владою. Їх діяльність пов'язана з конкретними питаннями забезпечення життєдіяльності місцевої громади, що обумовлює участь в цьому громадськості. У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування є провідником цивільних інтересів до центральної державної влади.

Отже, місцеве самоврядування - первинний рівень організації публічної влади, що забезпечує стійкість і демократичний розвиток всієї системи владних інститутів. Отже, недоліки в формуванні та роботі органів МСВ можуть негативно позначитися на стані всього суспільства. Тому для органів МСВ має значення універсальний інструмент взаємодії з суспільством, який сприяє вирішенню трьох політичних завдань:

1. презентація місцевої влади;
2. легітимація органів МСВ;
3. залучення громадян у політичні процеси.

Ці завдання можуть бути вирішені інформаційно-комунікативним ресурсом влади, який в різних політичних системах застосовується з неоднаковою щільністю і інтенсивністю.

#### **Список літератури.**

1. Анхольт С. Брендинг: дорога к мировому рынку. М., 2004. 272 с.
2. Ромат Е. Реклама в системе территориального маркетинга. Маркетинг и реклама. 2017, №5. С. 9-19.
3. Карий О. І., Глинський Н. Ю. Маркетингова концепція управління розвитком міста. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2015, №3. С. 155-160.
4. Смелянцева Д. І., Пашкова Д. Д. Брендинг міста як метод покращення інвестиційної привабливості територій та регіонального розвитку. Водний транспорт. 2014, №2. С. 133-138
5. Гарбера О. Є. Територіальний брендинг як інструмент підвищення конкурентоспроможності туристичної дестинації. Ефективна економіка. 2016, №10.
6. Музиченко-Козловська О. В. Туристичний брендинг: сутність, складові та переваги. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». 2014, №797. С. 396-402

#### **References.**

1. Ankholt, S. (2004), *Branding: road to international market*, Moskva, Russia.
2. Romat, E. (2017), "Advertisement in the system of territories' marketing", *Marketing y reklama*, Vol. 5, pp. 9-19.
3. Karyj, O. I. and Ghlynskyj N. Ju. (2015), "The marketing concept of city development management", *Naukovyj visnyk Mukachivskogho derzhavnogho universytetu*, Vol. 3, pp. 155-160.
4. Jemeljanceva, D. I. and Pashkova, D. D. (2014), "City branding as method of investment attraction increasing and regional development", *Vodnyj transport*, Vol. 2, pp. 133-138
5. Gharbera, O. Je. (2016), "Territory branding as instrument of tourist destination competitiveness increasing", *Efektivna ekonomika*, Vol. 10, Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5182> (accessed 11 December 2019).
6. Muzychenko-Kozlovskja, O. V. (2014), "Tourist branding: key essences, components, advantages", *Visnyk Nacionaljnogho universytetu «Ljvivjsjka politehnika»*, Vol. 797, pp. 396-402.