

I. В. Чаплай

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом,
виконавчий директор
Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук із державного управління

ІНСТИТУЦІЙНІ ФОРМИ ОПТИМІЗАЦІЇ КОМУНІКАТИВНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті визначено рівень важливості оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості, а також пріоритетність забезпечення дієвості в діяльності громадських організацій, що має бути реалізована шляхом запровадження нових інституційних форм оптимізації державно-громадянської комунікації. Вони нині є визначальним фактором важливих суспільно-політичних перетворень, що впливають на розвиток публічної політики, передбачають здатність почути, вислухати, впливають на діяльність як владних структур, так і громадськості.

Ключові слова: державно-громадянська комунікація, органи державної влади, прес-служба, інформаційно-аналітичні підрозділи.

Постановка проблеми. Нині державно-громадянська комунікація, висвітлюючи діяльність інститутів громадянського суспільства, має намагатися донести до людей ідеї, основні принципи роботи органів державної влади, пробудити інтерес до цього процесу. Другим принципом, на якому тримається державно-громадянська комунікація, є принцип народовладдя. Державно-громадянська комунікація має всебічно висвітлювати процес життєдіяльності країни: у достатньому обсязі повідомляти про функціонування демократичних інститутів, що дають змогу громадянам країни ширше реалізовувати право участі у справах держави (президентські і парламентські вибори, референдум тощо), інформувати про діяльність уряду, про прийняття державних нормативних документів, що регламентують життя суспільства, про участь у формуванні політичної та правової культур громадян тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості є об'єктом дослідження таких провідних вчених із державного управління, як: В. Вакуленко, А. Гаврилук, В. Голубь, В. Гомольська, Н. Дацій, І. Дроб'язко, С. Дубенко, В. Куйбіда, С. Мартова, М. Окландер, Є. Романенко, К. Романенко, А. Старостіна, В. Тимошук.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, зазначимо, що більшість із них зорієнтована на вирішення проблеми надання якісних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на значні напрацювання з цієї проблематики, поза увагою залишилася оцінка якості взаємодії та обміну інформацією влади з громадськістю як першочергова умова забезпечення легітимності влади та підтвердження того, що влада належить народові.

Мета статті. Готовною метою роботи є обґрунтування необхідності оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості і розроблення практичних механізмів реалізації державно-громадянської стратегії.

Виклад основного матеріалу. Державно-громадянська комунікація нині має визначати статус громадських організацій і об'єднань, бути невід'ємним елементом громадянського суспільства. Всебічне висвітлення діяльності державних організацій зміцнює довіру до представників органів державної влади, створює атмосферу дружби і доброзичливості в суспільстві.

Таким чином, вивчаючи передовий досвід іноземних країн, можна констатувати назрілу необхідність формування такої державно-громадянської комунікації, метою якої є реаліза-

ція та захист конституційних прав громадян на свободу отримання і поширення інформації [1]. Державно-громадянська комунікація має об'єднувати представників державної влади, громадських об'єднань, ЗМІ та інших організацій, що здійснюють діяльність у сфері масової інформації. Вирішуючи спірні питання, що виникають у процесі діяльності ЗМІ, вона має сприяє об'єктивному осмисленню проблем інформаційного простору і забезпечувати його подальший гармонійний розвиток, спрямований, у першу чергу, на захист громадянських прав та інтересів людей [2]. Основними принципами формування державно-громадянської комунікації мають бути правдивість, об'єктивність, сумлінність, повага до людських цінностей, гуманізм, соціальна справедливість, рівність і свобода громадян тощо.

Таким чином, гармонійна державно-громадянська комунікація – найважливіша умова міцності основ громадянського суспільства, що захищає його інтереси і загальнолюдські цінності.

Якість взаємодії та обміну інформацією влади з громадськістю є першочерговою умовою забезпечення легітимності влади як підтвердження того, що влада належить народові. За словами професора Є.О. Романенка, саме комунікація нині забезпечує реалізацію нових нормативно-ціннісних та ідеологічних аспектів державної політики, утвердження універсальних підходів до участі громадськості у процесах оцінки діяльності органів державної влади та надання відповідних державно-управлінських послуг [3, с. 6]. У цьому контексті державні органи зобов'язані не просто інформувати населення, але також обґрунтовувати, пояснювати, залучати громадськість до вирішення суспільних проблем у галузі публічного управління. Діалог, у першу чергу, потрібен щодо того, які питання варто порушувати, чи правильно визначені проблеми, які інтереси і ризики у тих чи інших проблем, чи враховані всі альтернативи, як посилити здатність розв'язувати подібні проблеми у майбутньому тощо.

Прозоре відкрите публічне управління державно-громадянською комунікацією належним чином забезпечує діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної інформації про діяльність органів державної влади. Ефективне публічне управління державно-громадянською комунікацією є чесним та відвертим, відповідальним, підзвітним та підконтрольним громадськості, на

постійній основі, прогнозованим та адекватним суспільним реаліям, чутливим до альтернатив розвитку діяльності державних інститутів, уважним до різних позицій громадян, а, отже, залучає громадян до процесів прийняття рішень.

На противагу звичній практиці публічного управління державно-громадянською комунікацією, що передбачає надання централізованої інформації, яка значною мірою закрита та обмежена, в ефективного публічного управління вона відкрита і доступна для всіх, здатна ефективніше та результативніше задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення під час формування та здійснення демократичної політики та самоврядної діяльності [4].

Сучасні інституційні форми оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості мають включати:

- створення структурних підрозділів (спеціальних інформаційних служб або систем) в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань взаємодії та зв'язків із громадськістю;

- формування в органах законодавчої та судової влади України спеціальних підрозділів зі зв'язків із громадськістю з метою виконання відповідних маркетингових функцій для належного інформаційно-комунікативного забезпечення діяльності;

- систематизація та унормування низки нормативно-правових актів, що регламентують питання комунікативної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, громадськості [5, с. 77];

- ефективна координація роботи відповідних структурних підрозділів (прес-служба, інформаційно-аналітичні підрозділи), що відповідають за налагодження комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю тощо.

Останнім часом органи державної влади в Україні дедалі більше уваги приділяють питанню врахування в законопроектній діяльності вимог Конвенції про захист прав і основних свобод людини, що підтверджується прийнятими актами Президента України та Кабінету Міністрів України. Від Міністерства юстиції України вимагається готувати проекти законів на новому людиноорієнтованому рівні.

Одним із головних принципів демократичного публічного управління є відкритість публічно-комунікативних процесів держави, завдяки

чому створюються сприятливі умови для участі у цих процесах громадськості.

У деяких країнах участь громадськості офіційно регламентується, але в багатьох державах ці відносини та взаємозв'язки є менш формальними, хоча нерідко гарантуються законом. Завдяки відкритості публічно-комунікативних процесів для громадян, а також груп, які усвідомлюють та організовано відстоюють власні інтереси, публічне управління стає демократичнішим, адже кінцевий результат діяльності органів державної влади формується з урахуванням більшої кількості громадських позицій. У західних країнах дедалі частіше прослідковується тенденція, що керівництво, або уряд, рухається до системи управління, в якій громадськість та влада вже не несуть прямої відповідальності за надання державних послуг, і цю функцію приймає третя сторона, в основному неурядові організації [6, с. 857].

Ідеальне управління визначається як управління, що знаходить баланс між раціональним і ефективним наданням державних послуг, а також як дійсно відкритий і демократичний процес [7, с. 610–611]. За таких умов процес прийняття рішень для підтримки ідеї участі громадян у процесах держави, в першу чергу, підкреслює принцип доброї волі та взаємопорозуміння, а не ієрархію і підпорядкування. Перехід до нових форм людиноцентричної взаємодії органів державної влади і громадян визначається як нова тенденція в області державного управління або як нове державне управління.

Не є секретом той факт, що спроби багатьох держав, зокрема й України, зі створення систем управління, що здатні реально залучати громадян і визначати, враховувати їх потреби у продуктах державного управління, часто не змогли принести очікуваних результатів. На науковому рівні це часто пояснюється недоліками нинішньої представницької демократії, що, на жаль, не в змозі вирішити складні гетерогенні проблемисупільства і забезпечити врахування його інтересів, через активізацію участі громадян у державній політиці.

Окрім того, відкритість комунікаційного процесу дає громадянам змогу переконатися, що принцип самоврядування тією чи іншою мірою застосовується. Завдяки врахуванню різних точок зору громадськості формується можливість підвищувати рівень їх знань, отримуючи при цьому необхідну підтримку з боку населення щодо впровадження нових реформ у діяльності

органів державної влади. Коли особа відчуває себе не простовиконавцем закону, а є невід'ємною частиною законодавчого процесу, підвищується вірогідність її позитивного ставлення до того чи іншого продукту державного управління.

Традиційно, участь громадян у публічно-комунікативних процесах держави пов'язана з формами політичної діяльності, в той час, як участь громадян в адміністративних процесах є менш проаналізованою, зокрема, пряма участь громадян, які беруть участь в отриманні державних послуг і процесах поліпшення їх якості, в реалізації питань державної політики. Пряма участь громадян у реалізації питань державної політики визначається як взаємодія громадян і органів державної влади, пов'язана з політичними рішеннями щодо надання державних послуги [8, с. 1193–1194]. У цьому сенсі участь громадян розуміється як така, що безпосередньо впливає на створення і реалізацію державної політики, а громадяни розглядаються як складова частина процесу управління та істотно впливають на важливі державні рішення.

Саме участь громадян є невід'ємною частиною процесу демократизації держави, однак активніша участь не обов'язково веде до більшої демократії. Правові можливості участі мають важливе значення і велику кількість формальних процедур, що може розглядатися як фактор підтримки цієї участі, проте її бюрократизація також можлива, що означає, що демократизація оголошена, але не реалізована.

Отже, за результатами стислого аналізу зарубіжних та вітчизняних джерел тлумачення форм громадянської участі в публічно-комунікативних процесах держави, було сформульовано висновок, що вони можуть бути витлумачені як плановані та постійні зусилля між органами державної влади та громадськістю, спрямовані на гармонізацію відносин між ними і, як результат, запобігання виникненню конфліктів, непорозумінь або їх розв'язання шляхом налагодження гнучкої системи взаємовигідного функціонального співробітництва.

Одним з основних завдань органів державної влади має бути не стільки вирішення питань щодо централізації, або децентралізації, державної політики, а реалізація при цьому очікувань своїх громадян. Це, у свою чергу, сприятиме наближенню органів державної влади до громадян, зниженню рівня конфліктності і поліпшенню ефективності публічного управління в Україні.

Під час розроблення механізмів реалізації державно-громадянської стратегії особливу увагу необхідно приділити розподілу компетенції та функцій державних органів, установ і організацій, задіяних у цьому питанні. У комунікаційній діяльності ключового значення набуває перенесення акценту із традиційної регламентації державно-громадянських комунікаційних відносин до нових європейських форм соціальної комунікативної взаємодії, що конструює і конститує форми соціального буття [9]. Варто запровадити обов'язкову громадську експертизу проектів законодавчих і нормативно-правових актів, забезпечити моніторинг їх сприйняття населенням України тощо. Необхідно також визначити орган, який би здійснював цю діяльність та координував роботу з міжнародними організаціями – учасниками реалізації державно-громадянської стратегії. Заслугує на увагу доцільність створення спеціалізованого державного органу, який би виконував функцію об'єднання зусиль у цьому напрямі. Корисним може бути досвід Литви щодо створення єдиного урядового інформаційного порталу «My government» («Мій уряд») де започатковано організацію урядових сайтів [10].

Треба зміцнювати роль громадськості у процесі реалізації державно-громадянської стратегії. Від її неупередженості та юридичної грамотності застосування норм комунікаційного законодавства залежать не лише остаточні результати впровадження стратегії, а й ступінь довіри громадян до держави і влади, авторитет країни на міжнародній арені. Це має бути одним із ключових завдань державно-громадянської стратегії. Тут важливим питанням постає забезпечення належного рівня правової культури громадян. Держава та її громадяни мають розмовляти однією юридичною мовою. Тому ліквідація правової безграмотності, роз'яснення з боку держави своїх кроків є важливим завданням усіх гілок влади. В.В. Мусієнко зазначає: «Дослідження питань, пов'язаних визначенням стану правової свідомості громадян, нині є надзвичайно важливим, оскільки дає змогу спрогнозувати юридично значиму поведінку пересічного громадянина тій чи іншій ситуації. Через аналіз правосвідомості, її архетипів та етнічної специфіки стає можливим пізнання процесу відображення права суспільній свідомості» [11, с. 34].

Висновки і пропозиції. Отже, важливого значення набуває саме соціальний аспект

реалізації державно-громадянської стратегії. Зусилля держави мають спрямовуватися на формування у людей довірливого ставлення до своєї діяльності, руйнування стереотипів щодо його бездіяльності, закріплення у людини впевненості в тому, що демократично обрана влада спроможна захистити її від будь-яких порушень її законних прав у процесі комунікації. Водночас для чиновників треба створити ситуацію, за якої їм було б не вигідно використовувати неефективні системи реалізації державно-громадянської стратегії.

Сприяти реалізації державно-громадянської стратегії одними лише законодавчими методами неможливо. Потрібне тісне соціальне партнерство та діалог між громадянами і державою. Суспільство не лише має бачити, яких зусиль докладає влада для реалізації державно-громадянської стратегії, а й бути безпосереднім учасником у співпраці з нею. Значна роль у цьому відводиться засобам масової інформації.

Список використаної літератури:

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://есopravo.org.ua/2011/06/06/17>.
2. Лукашенко А.Г. Беларусь в современном мире: выступление на встрече со студентами БГУ 12.02.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www/president.gov.by/press49929.html#doc>.
3. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : [монографія] / Є.О. Романенко. – К. : НАДУ, 2014. – 400 с.
4. Батенева Т. Партнерам предложили услышать друг друга [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/kommunikatsii-upravlencheskogopartnerstva-kak-effektivnaya-forma-dialoga-obschestva-i-vlasti>.
5. Макаренко А. Європейська інформаційна політика / А. Макаренко. – К., 2003. – 379 с.
6. What is Transparency? : Presentation for ILEA Seminar (20 July 2013) / UNPAN [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012062.pdf>.
7. Eikenberry A.M. Philanthropy, voluntary association and governance beyond the state: giving circles and challenges for democracy / A.M. Eikenberry // Administration & Society. – 2007. – Vol. 39. – No. 7. – PP. 857–882.
8. Box R.C., Marshall G.S., Reed Ch.M. New public management and substantive democracy / Box R.C., Marshall G.S., Reed Ch.M. // Public Administration Review. – 2001. – September/October. – Vol. 61. – No. 5. – PP. 608–619.

9. Callahan K. Citizen participation: models and methods / K. Callahan // Journal of Public Administration. – 2007. – N 30. – PP.1179–1196.
10. Бородина Т.В. Социальный диалог: коммуникативные стратегии личностной репрезентации общественных отношений : дис. ... к. ф. н. / Т.В. Бородина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/sotsialnyi-dialog-kommunikativnyestrategii-lichnostnoi-reprezentatsii-obshchestvennykh-otno#ixzz28eXeqFVq>.
11. Мусієнко В.В. До питання про рівень правосвідомості мешканців Решетилівського району Полтавської області / В.В. Мусієнко // Матеріали VII Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції «Правозахисний рух: історія і сучасність» (м. Полтава, квітень 2014 р.). – Полтава, 2014. – С. 60–65.

Чаплай И. В. Институциональные формы оптимизации коммуникативных отношений в системе взаимодействия органов государственной власти и общественности

В статье определен уровень важности оптимизации коммуникативных отношений в системе взаимодействия органов государственной власти и общественности, а также приоритетность обеспечения действенности в деятельности общественных организаций, что должна быть реализована путем введения новых институциональных форм оптимизации государственно-гражданской коммуникации. Они являются определяющим фактором важных общественно-политических преобразований, влияющих на развитие публичной политики, что предусматривают способность услышать, выслушать, и влияют на деятельность как властных структур, так и общественности.

Ключевые слова: *государственно-гражданская коммуникация, органы государственной власти, пресс-служба, информационно-аналитические подразделения.*

Chaplay I. V. Institutional forms of optimizing of communicative relations in the system of interaction between state authorities and the public

The article defines the level of importance of optimizing the communicative relations in the system of interaction between public authorities and the public, and, also, the priority of ensuring of effectiveness in the activities of public organizations, which should be realized by introducing of new institutional forms for optimizing state-civil communication. They, for today, are the determining factor of important social and political transformations affecting the development of public policy, which provide for the ability to hear, listen, influence on the activities of both government structures and the public.

Key words: *state-civil communication, public authorities, press service, information and analytical units.*