



**КУЧАБСЬКИЙ  
Олександр  
Георгійович,**

доктор наук з державного управління, доцент, заступник директора Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Львів.

**Анотація:**

У статті аналізуються механізми комунікації влади та громадськості та особливості застосування в сфері державного управління.

**Ключові слова:** комунікація, зв'язки з громадськістю, взаємовідносини між публічною владою та громадськістю.

УДК 35.01:328.18

**Олександр КУЧАБСЬКИЙ, Олена БАЖИНОВА**  
**МЕХАНІЗМИ КОМУНІКАЦІЇ ВЛАДИ ТА**  
**ГРОМАДСЬКОСТІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

**Постановка проблеми.** Світовий досвід свідчить, що стабільність і розвиток держави, яка спирається на засади демократії, неможливі без організації дієвого діалогу між державними органами, та організаціями громадянського суспільства й окремими громадянами. Саме участь громадян в управлінських проектах на всіх рівнях (від місцевого – до загальнодержавного) і на всіх етапах (від підготовки рішень – до їх виконання) дозволяє підвищити ефективність здійснення владних функцій в цілому.

Європейська інтеграція як демократична відповідь на виклик глобалізаційної доби посилює активізацію діалогу суспільства і влади, парламентів та структур громадянського суспільства. Платформою такого діалогу в країнах Європи є організаційно-правова спроможність інститутів громадянського суспільства до артикуляції соціальних інтересів, їх просування та захисту. При цьому успіх діалогу в окремих країнах безпосередньо залежить від спільних дій органів державної влади й об'єднань громадян та їх готовності до співробітництва. Тим більше, що громадські об'єднання здійснюють реальний вплив на державну політику та привносять плюралістичні і демократичні ідеї, уособлюючи весь спектр думок, що генеруються у громадянському суспільстві.

Отже, в умовах сучасної демократії, конструктивна співпраця суспільства та влади дозволяє мобілізувати соціальні ресурси для розв'язання суспільно значущих проблем у загальнодержавному масштабі.

Сьогодні співпраця держави та громадськості перестала бути виключно завданням національного рівня. До цього процесу активно долучаються й міжнародні організації, що не тільки сприяє посиленню соціального діалогу в окремих державах, але й дозволяє розбудовувати стабільні відносини між державами на єдиних ціннісних засадах – захисту прав людини, верховенства права та демократії. У свою чергу, це зумовлює активізацію діалогу влади та громадських організацій, підвищує його якість, ефективність взаємодії сторін, результативність співпраці та характер досягнутих домовленостей, що сприяє зміцненню потенціалу консенсусної демократії і солідарних засад соціального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні напрацювання з державного управління, які слугують фундаментальною основою для розроблення механізмів взаємодії органів влади та громадськості, представлено у працях таких науковців, як В. Авер'янов, О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, М. Головатий, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, Д. Карамішев, Ю. Куц, М. Латинін, В. Мамонова, В. Мартиненко, О. Поважний, С. Серьогін, Ю. Сурмін, В. Цветков та ін. Питанням використання інформації і комунікації в управлінні присвячено праці таких вчених як В. Бебик, О. Бабінова, Т. Безверхнюк, Т. Бутирська, Н. Драгомирецька, Н. Діденко, О. Крутій, Г. Почепцов, Є. Ромат та ін.

В цьому контексті *метою даної статті* є спроба проаналізувати сутність державної комунікації та механізмів її взаємодії з громадськістю в умовах глобалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Комунікації інформують населення і владні структури та інститути громадянського суспільства, дозволяють видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей.

Термін “комунікація” у державному управлінні визначається як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства.

Узагальнюючи позиції ряду авторів, можна говорити про комунікацію як процес двостороннього обміну інформацією між органами влади і громадськістю за допомогою засобів зв'язку і соціально-комунікативних технологій.

Комунікація передбачає не менше двох суб'єктів, які постійно або тимчасово взаємодіють. Взаємодія влади з цільовими аудиторіями – це безперервний обмін соціальною інформацією, який здійснюється завдяки наявності комунікативного ланцюга.

Ефективність комунікації між органами влади багато в чому зумовлена механізмами зворотного зв'язку між громадянами та владою. Зворотний зв'язок у системі державного управління – це вплив результатів функціонування системи державного управління на характер цього функціонування. У системі державного управління видається можливим виділити два типи зворотних зв'язків: об'єктні та суб'єктні. Об'єктні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття об'єктами управління управлінських впливів суб'єкта державного управління.

Відсутність або неповнота змістових і правдивих об'єктних зворотних зв'язків не дає змоги визначати раціональність та ефективність організації і діяльності суб'єкта державного управління та виробляти заходи з їх підвищення. Погано в такому разі уявляються й потреби, інтереси та цілі об'єктів управління. Суб'єктні зворотні зв'язки характеризують доцільність і раціональність власної, внутрішньої організації і діяльності суб'єкта державного управління загалом, його підсистем, ланок і окремих компонентів. Вони дають можливість побачити, зрозуміти й оцінити, як кожний нижчий рівень реагує на рішення та дії вищого, наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності, яке його реальне відношення до вищого рівня тощо. До суб'єктних зворотних зв'язків належать: контроль, аналіз і оцінка організації та діяльності державних органів, виконання своїх обов'язків з боку посадових осіб, звіти, інформація тощо [1, с. 259].

Концепція “зворотного зв'язку” детально розроблена Н. Вінером – одним із засновників кібернетики. Вона передбачає активну роль суб'єкта-адресата в процесі комунікації: інформація модифікується під впливом того, на кого спрямовується, на відміну від одностороннього, прямого інформаційного потоку, який може не враховувати потреби об'єкта – адресата, на який спрямовано цей потік.

У цьому сенсі важливим також, на наш погляд, є визначення поняття “вивчення громадської думки”. Ми погоджуємось з авторами “Енциклопедичного словнику з державного управління” відносно того, що вивчення громадської думки – це опосередкована форма



**БАЖИНОВА  
Олена Анатоліївна,**

аспірант кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

**Анотація:**

У статті аналізуються механізми комунікації влади та громадськості та особливості застосування в сфері державного управління.

**Ключові слова:** комунікація, зв'язки з громадськістю, взаємовідносини між публічною владою та громадськістю.

УДК 35.01:328.18

консультацій органів державної влади з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики. Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи); запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних ЗМІ; проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо, телебаченні для визначення позиції різних соціальних груп; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій; проведення аналізу цільової інформації, що надходить до спеціальних скриньок. Результати вивчення громадської думки враховуються органами державної влади під час прийняття рішень та їх подальшої реалізації [1, с. 83].

На сьогодні у вітчизняній науці існує певна проблема, яка полягає в тому, що громадська думка недостатньо врахована й недостатньо вивчається органами публічної влади.

Слід підкреслити, що державно-управлінські рішення не завжди відповідають проблемам та задоволенню очікувань. Нерідко громадяни намагаються впливати на процес державного управління, але більшість таких спроб є невдалими. Під впливом досить негативного стереотипу складається оцінка громадянами України діяльності органів публічної влади. Від якості управлінських рішень, що приймають державні службовці, часто залежить не тільки ефективність і результативність відповідної державної політики, але й рівень життя населення, здоров'я і добробут громадян.

Сучасні системні підходи в організації державного управління особливу роль відводять інформаційно-комунікаційним аспектам. Вважається, що для побудови моделі державного управління є вагомою концепція систем з інформаційним зворотним зв'язком. Цей підхід демонструє динаміку перетворення інформації на рішення, які, у свою чергу, стають діями. Необхідно приділяти більше уваги їхнім взаємозв'язкам, а не окремим частинам як таким. У такому розумінні комунікація, вірогідно, розглядається як засіб, за допомогою якого в єдине ціле об'єднується організаційна діяльність, модифікується поведінка, здійснюються зміни, інформація набуває ефективності, реалізуються цілі.

Американський дослідник Г. Райт виділяє такі комунікативні компоненти: процес реагування на інтереси різноманітних груп; процес розуміння інформації, укладеної в законодавчих актах, їхнє трактування і створення правил, каналів упровадження даних законів; створення внутрішніх інформаційних потоків; акцент на вивченні поведінки людей, а не управлінських структур і умов праці [2, с. 8]; підхід до комунікативної діяльності як до потреби в особистісних і міжособистісних взаєминах, що існують поза формальними, бюрократичними відносинами: спілкування, ствердження самоповаги й особистісної цілісності індивіда [2, с. 9]; процес зв'язків з численними окремими групами й окремими індивідами у забезпеченні громадянських послуг [2, с. 10]; взаємини індивіда й організації із широкими масами та співвідношення з цілями суспільства [2, с. 11].

Український дослідник І. Василенко виокремлює комунікації, які включені в процес прийняття рішення. До таких комунікацій він відносить такі: спільне обговорення, виявлення спільності в процесі мислення при обговоренні, що і є етапом збирання інформації. Цей етап ґрунтується на статистичних матеріалах, анкетуванні, результатах інтерв'ю, допомозі соціальних проектних груп, результатах нарад, спостереження [3, с. 103]. Він вважає, що для ефективного процесу прийняття рішення необхідно використовувати прикладні методики конфліктології, правила раціональної дискусії [3, с. 105]. До таких дискусій він пропонує залучати також зацікавлені соціальні групи [3, с. 107].

Формування системи комунікації між органами державної влади, і громадськістю можна справедливо віднести до основних напрямів реалізації державної комунікативної політики.

Як зазначають автори енциклопедії з державного управління, державна комунікація – процес обміну інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування між різними інституціями суспільства (суб'єктами комунікації). Цими суб'єктами можуть виступати: державні інституції, бізнесструктури, громади (партії, рухи, спілки). Комунікація в державному управлінні – це також обмін інформацією всередині органу влади. Завданнями комунікації в державному управлінні є забезпечення підтримки суспільством дій влади, що досягається підвищенням рівня довіри громадян до державних інституцій; реалізація єдиної державної комунікативної політики шляхом створення системи впливу на громадську думку; формування та підтримка ефективного зворотного зв'язку із громадянами для моніторингу ситуації й оцінювання результатів своєї роботи; налагодження співпраці із засобами масової інформації задля забезпечення інформування громадськості про здійснювану політику, створення й підтримки позитивного іміджу влади [4].

Аналізуючи стан правового врегулювання налагодження комунікації між органами державної влади і громадськістю можна прийти до висновку, що сучасний стан комунікації не повною мірою відповідає рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

В цьому контексті цілком виправданою, на наш погляд, є позиція виконавчих органів влади України щодо необхідності удосконалення механізму регулювання процесу обміну інформацією, зокрема обґрунтування впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим існує нагальна потреба у розробленні основних засад державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю.

В цьому контексті наступні положення, на наш погляд, повинні знайти своє відображення в концепції державної комунікативної політики. Зокрема, необхідно закріпити:

а) визначення Державного комітету телебачення та радіомовлення України відповідальним за формування та реалізацію державної комунікативної політики;

б) створення підрозділів зі зв'язків з громадськістю в органах законодавчої та судової влади;

в) забезпечення комплексної координації діяльності підрозділів зі зв'язків з громадськістю в органах державної влади: локальної (в межах однієї установи усіх комунікативних підрозділів, в тому числі й зі структури патронатної служби), вертикальної (в межах виконавчої гілки відповідно до наявних управлінських зв'язків), горизонтальної (ОДВ та органи місцевого самоврядування на рівні конкретної адміністративно-територіальної одиниці) та інтегральної (або загальнодержавної: законодавча влада на рівні відповідного підрозділу Верховної Ради України, виконавча – Кабінету Міністрів України, судова – через Вищі органи суддівського самоврядування та Адміністрації Президента України);

г) статус підрозділу зі зв'язків з громадськістю в установі, що уможливив би безпосередні контакти з керівником ОДВ та надав можливість бути учасником процесу вироблення рішень, при цьому врахувати, що підрозділ недоцільно вводити до складу патронатної служби;

д) надання підрозділу зі зв'язків з громадськістю повноважень щодо забезпечення внутрішньоорганізаційних комунікацій та контролю за офіційними інформаційними потоками, що поширюються іншими структурними одиницями органу влади, в частині їх відповідності визначеній позиції ОДВ;

з) критерії оцінки ефективності та результативності комунікативної діяльності підрозділу зі зв'язків з громадськістю та органу державної влади в цілому;

ж) встановлення відповідальності за неналежне комунікативне забезпечення [5].

Важливим для поняття сутності комунікації в державному управлінні мають визначення поняття механізми державного управління.

Як зазначає український вчений О.Радченко, “механізму” як такому мають бути обов’язково притаманними такі ознаки:

- він є продуктом організованої діяльності;
- він має мету або функцію;
- він містить послідовність дій, певний вид руху;
- він передбачає переважно однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу;
- він має суб’єкт і об’єкт;
- він характеризується жорстким взаємозв’язком, усталеністю процесу, правил взаємодії;
- його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм;
- його побудова носить структурно-функціональний характер;
- він має ознаки відкритої або закритої системи [6, с.64-65].

Вітчизняна наука під механізмом державного управління розуміє “способи розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління. За формою подання “механізми державного управління” – це схематичне відображення статично-динамічного (структурно-функціонального) змісту процесу управління як взаємодії суб’єкта і об’єкта, єдності діяльності і відносин, функціонування певної системи чи підсистеми. Механізми державного управління відображають взаємозв’язок явищ, дій і заходів, результатом яких є узгодження інтересів, визначення цілей, розробка рішень та їх реалізація за допомогою ресурсів держави (влада, апарат, засоби та методи управління)” [4, с. 375].

В системі взаємодії органів державної влади та громадськості можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи: внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб’єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв’язку і т.п. [7] і зовнішню (комунікації з органами влади різного рівня, які знаходяться в системі підпорядкування один одному, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості).

Аналіз викладених у науковій літературі положень дає можливість визначити, що комунікативну діяльність можна розглядати і як внутрішню складову державно-управлінського процесу, і як зовнішню й внутрішню спрямовані зв’язки з громадськістю і персоналом, що вимагає своїх правил, та механізмів застосування.

Таким чином, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності органів державної влади відносяться три блоки завдань:

- забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- налагодження комунікації з “внутрішніми клієнтами” – державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування;
- забезпечення комунікативної взаємодії із “зовнішніми клієнтами” – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

Все це дозволяє сформулювати основні механізми взаємодії органів державної влади та громадськості, до яких можна віднести наступні: інформування громадськості (одностороння взаємодія), інтерактивна взаємодія (двостороння взаємодія), зворотна взаємодія. Також було б цілком справедливо, на наш погляд, якщо до основних механізмів комунікації можна було віднести чотири основних блоки: право-

вий, ресурсний, інформаційний, організаційний (зокрема, цілі управління, елементи об'єкта, методи впливу – принципи).

Таким чином можна зробити висновок, що в літературі з державного управління існують різні підходи щодо визначення і класифікації механізмів державного управління. В залежності від сфери управління механізми державного управління будуть мати специфічні особливості.

*Література:*

1. Електронна демократія : сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез та ін.; [пер. з англ. С. Соколик, О. Орель, К. Гомма] – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. – 164 с.
2. Райт Г. Державне управління / Г. Райт; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
3. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Издат. корпорация «Логос», 2000. – 200 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
5. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики” : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 85-р від 13.01.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85-2010-%F0&new=1>
6. Радченко О. В. Категорія “механізм” в системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. – Запоріжжя, 2009 – № 3. – с. 64-69.
7. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська] / За ред. А. Ф. Мельник. – Київ : ВД “Професіонал”, 2006 р. – 464 с.