

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра публічного управління та адміністрування

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«КОМУНІКАЦІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ
З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»**

Студентки 2 курсу, 13м групи,
спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціалізації «Публічне
управління та адміністрування»

(підпис студента)

Волченко
Софії
Олександрівни

Науковий керівник – к.держ.упр.,
доцент кафедри публічного
управління та адміністрування

(підпис керівника)

Твердохліб
Олександр
Степанович

Гарант освітньої програми –
д.держ.упр., професор,
професор кафедри публічного
управління та адміністрування

(підпис гаранта)

Орлова
Наталія
Сергіївна

Київ 2018

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЙ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	6
1.1. Аналіз основних теоретико-методологічних підходів щодо функціонування комунікативного механізму в публічній сфері	6
1.2. Становлення й генеза комунікації органів влади в умовах розвитку громадянського суспільства.....	14
Висновки до розділу 1	20
РОЗДІЛ 2 ПРОБЛЕМАТИКА НАЛАГОДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	21
2.1. Нормативно-правове регулювання та законодавче забезпечення діалогу між владою та суспільством в Україні	21
2.2. Аналіз зарубіжного досвіду комунікативної взаємодії та можливості його адаптації в сучасних умовах	28
Висновки до розділу 2.....	35
РОЗДІЛ 3 РОЗВИТОК ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ.....	37
3.1. Основні завдання розвитку комунікацій в умовах реформування відносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства	37
3.2. Пріоритетні напрями налагодження ефективної комунікативної взаємодії в системі публічного управління України.....	41
Висновки до розділу 3	44
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	45
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	48
ДОДАТКИ.....	54

ВСТУП

Актуальність теми. Наразі Україна переживає ґрунтовні адміністративні перетворення, які полягають у змінах самої системи публічного управління й відносин між державою та громадянами. Одним із найбільш вагомих питань дослідження сучасних управлінських відносин є проблема ефективності використання потенціалу комунікативного процесу між владою та суспільством. Загалом комунікація є невід’ємною і однією із визначальних складових суспільних відносин, зокрема у встановленні партнерських взаємодій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, громадами та громадянами держави.

Вивчення процесів комунікації в публічному управлінні – одна із найактуальніших наукових проблем сьогодення, оскільки в сучасних умовах суспільні відносини не можуть існувати без комунікативних процесів. Найбільш гостро це питання постає у відносинах між місцевими органами влади та громадськістю. Реформування системи публічного управління передбачає зміну ідеології взаємодії суспільних суб’єктів та потребує формування ефективної комунікації як комплексу зовнішніх і внутрішніх взаємодій суб’єктів шляхом: формування ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури управління; запровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій, підвищення рівня взаємодовіри та взаємодії у суспільстві; створення сприятливих умов для утворення та функціонування інститутів громадянського суспільства, забезпечення їх участі у формуванні та реалізації державної політики у відповідній предметній сфері.

Різними аспектами проблеми комунікацій присвячені праці вітчизняних науковців, серед яких: А. Баровська, О. Валевський, Н. Грицяк, В. Демченко, Н. Дніпренко, Л. Доценко, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, І. Ібрагімова, О. Карпенко, О. Литвиненко, О. Молодцов, А. Москаленко, М. Ноулз, О. Оболенський, Н. Окші, Г. Почепцов, Ю. Работа, Г. Райт, В. Рижих, В. Різун, А. Серант, С. Сьомін, О. Твердохліб, В. Тронь, Т. Федорів, В. Чубасов, С. Чукут, В. Шамрай, Л. Шкляр, С. Яценко. Тому з

огляду на роль комунікацій в сучасному глобалізованому світі, у реформуванні системи публічного управління, в розвитку українського суспільства наявні наукові напрацювання мають бути застосовані у процесі дослідження комунікацій органів влади з інститутами громадянського суспільства, що, своєю чергою, в значній мірі актуалізує порушену проблематику.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є обґрунтування теоретичних положень та розробка практичних рекомендацій щодо організаційно-правових засад налагодження комунікацій органів влади з інститутами громадянського суспільства.

Відповідно до мети дослідження визначено такі *завдання*:

- окреслити основні дослідницькі напрями та конкретизувати проблематику комунікацій в публічному управлінні;
- проаналізувати класичні та сучасні теорії й моделі комунікації в площині їх використання в публічній сфері;
- дослідити нормативно-правове регулювання інформаційної галузі в Україні та запропонувати основні здобутки зарубіжних країн для впровадження у вітчизняну практику;
- визначити комунікативну складову системи публічного управління в умовах його реформування, обґрунтувати доцільність використання сучасних засобів мережевого суспільства та новітніх управлінських технологій;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад налагодження комунікацій органів влади з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі їх реформування.

Об'єкт дослідження – комунікативні процеси в системі органів державної влади як форма об'єктивації вербальної комунікації з використанням комунікативних ресурсів для досягнення комунікативних цілей.

Предмет дослідження – комунікація органів влади з інститутами громадянського суспільства.

Методи дослідження. У роботі була використана система взаємопов'язаних та взаємодоповнюючих загальнонаукових та спеціальних

методів дослідження, спрямованих на отримання об'єктивних та достовірних результатів. Застосування методу системного аналізу дало змогу дослідити стан проблеми комунікацій в системі публічного управління, наукові підходи, теорії та моделі комунікації. У процесі узагальнення та аналізу інформації з тематики дослідження використовувалися індуктивний та дедуктивний методи. Метод узагальнення застосовано для формулювання висновків проведеного дослідження. Методи структурно-функціонального аналізу та моделювання використано в дослідженні системи комунікацій у сфері публічного управління. Системний метод застосовано для розробки пропозицій та рекомендацій щодо теоретичних та методичних засобів підвищення ефективності комунікацій в публічному управлінні. Інформаційно-логічне моделювання було основою складання схем і таблиць для аналізу особливостей комунікативних взаємодій та подання їх у системному вигляді.

Інформаційну базу магістерської роботи склали положення класичних і сучасних теорій комунікації, фундаментальні положення теорії державного управління, основоположні законодавчі та нормативні акти України, наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених з питань комунікацій в державному управлінні.

Структура та обсяг випускної кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел і додатків. Повний обсяг випускної кваліфікаційної роботи – 56 сторінок, з яких 47 сторінок основного тексту. Список використаних джерел містить 59 найменувань.

Публікації. Основні положення випускної кваліфікаційної роботи відображені у статті *Волченко С. Роль комунікації в громадянському суспільстві / С. Волченко // Управління і адміністрування : зб. наук. ст. студ. ден. форми навч. / відп. ред. С. І. Бай. – Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. – Ч. 2. – С. 349–355.*

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЙ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Аналіз основних теоретико-методологічних підходів щодо функціонування комунікативного механізму в публічній сфері

Розбудова Української держави є спільна справа влади і суспільства. Тому, здійснювати цю непросту справу потрібно у партнерських відносинах, що ґрунтуються на взаємодовірі.

Нажаль зараз відносинам уряду й суспільства характерні доволі холодні стосунки й тотальна недовіра. Таке існування є не те, щоб неефективним, а навіть небезпечним. Нескоординовані зусилля не ведуть до успіху, адже дуже важливим є те, щоб вся енергія громадянського суспільства злилася у синергію з зусиллями уряду.

Все це не означає, що всю провину треба перекладати на якусь одну сторону, адже ця проблема як уряду, так і суспільства. Однак, лише уряд має можливість дати істотний товчок і запустити процес подолання відчуженості та недовіри. Мається на увазі не створення «ідеальної» держави, яка була б гідна своїх громадян і заслужила їх довіру. Мова йде про те, щоб держава й суспільство, будучи обізнаними в своїх недоліках, могли максимально ефективно взаємодіяти для здійснення спільної справи. При цьому вони будуть постійно розвиватися та удосконалюватися.

Побудова партнерських відносин головним чином залежить від комунікації уряду з суспільством. Високий рівень такої комунікації є надважливим пріоритетом як для здійснення необхідних змін у країні, так і для протистояння агресору.

Від другої половини XX ст. феномен комунікації стає окремим предметом вивчення. Це сталося з виокремлення із загального наукового дискурсу таких галузей як кібернетика та інформатика, в межах яких розпочато детальне вивчення саме питань комунікації, а саме :

- способів, засобів та методів передавання певної інформації;
- психологічних та соціальних складових комунікативного процесу;
- міжкультурних та специфічних комунікацій між різними соціальними групами (етносами і націями);
- правила та стилі вербальної та невербальної комунікації тощо.

Згодом, в соціології актуалізується дослідження комунікації в площині її розвитку її суспільної сутності в процесі еволюції соціуму.

Сучасний етап розвитку наукового дискурсу також відрізняється зростанням інтересу науковців до дослідження такого феномена як комунікація. В сучасному науковому пізнанні природа феномену комунікації детермінувала комплексні підходи до її вивчення. У сучасній зарубіжній та вітчизняній науці прослідковується активний пошук онтологічних засад змісту самого поняття «комунікація» та методологічних і методичних засобів забезпечення ефективних комунікацій, зокрема в публічному адмініструванні. Аналіз наукових джерел вказує на те, що проблема комунікації найбільш активно розробляється у філософії, психології, педагогіці, соціології, управлінських теоріях.

З метою формування методологічних засад нової комунікаційної парадигми публічного управління актуальним є питання аналізу основних категорій сфери комунікації. Єдиного загальноприйнятого визначення поняття «комунікація» не існує, окрім того наявна нерозмежованість змісту понять «спілкування» та «комунікація». Наприклад, у філософському енциклопедичному словнику комунікацію розглядають як категорію ідеалістичної філософії, яка означає спілкування, за допомогою якого «Я» проявляє себе в чомусь іншому [52].

У соціологічному словнику визначення змісту цього поняття зведені до: процесу передачі інформації, який включає адресанта, канали передавання, кодування та декодування, зміст, ефективність, контроль, ситуацію, намір, адресата; акт спілкування між людьми через передачу символів, ціллю якого є взаєморозуміння; обмін інформацією будь-якого виду між різними системами

зв'язку [44].

У довідкових виданнях із психології та педагогіки також наявне ототожнення комунікації у широкому розумінні слова зі спілкуванням, а у вузькому – її розглядають як сам акт спілкування. Наприклад, Ю. Прилюк стверджує, що за своїми етимологічними та семантичними характеристиками ці терміни є тотожними [36]. Такого ж підходу дотримуються й відомі вчені Л. Виговський, В. Курбатов, О. Леонтьєв, Т. Парсонс, К. Черрі.

Два протилежні тлумачення понять, аналіз яких ми здійснюємо, подають О. Соколов та Г. Андрєєва. На думку останньої, більш широким поняттям є спілкування, бо в його структурі є три взаємопов'язані сторони: комунікативна (власне комунікація), що полягає в обміні інформацією між індивідами, які спілкуються; інтерактивна (організація взаємодії між індивідами), що полягає в обміні окрім знань, ідей, ще й діями; перцептивна, яка являє собою процес сприйняття та пізнання партнерами по спілкуванню один одного і встановлення на цій основі взаєморозуміння [1].

О. Соколов навпаки вважає, що саме комунікація є ширшим поняттям, а спілкування є лише однією з форм комунікативної діяльності. Він наводить три можливі варіанти взаємодії учасників комунікації, які є базовими для виділення таких форм: суб'єкт-суб'єктні відносини у формі діалогу рівноправних партнерів (така форма комунікації і є спілкуванням); суб'єкт-об'єктні відносини, які властиві комунікаційній діяльності у формі управління, коли комунікатор розглядає реципієнта як об'єкт комунікативного впливу, засобу досягнення своїх цілей; об'єкт-суб'єктні відносини, властиві комунікаційній діяльності у формі наслідування, коли реципієнт цілеспрямовано вибирає комунікатора як зразок для наслідування, а останній при цьому може навіть не усвідомлювати своєї участі в комунікаційному акті [46].

Приклади плутанини навколо тлумачення терміну «комунікація», бо різниця у розумінні понять «спілкування» і «комунікація», власне, є в їхньому широкому та вузькому значеннях.

Н. Формановська зазначає, що поняття комунікації є ширшим за

спілкування, адже комунікація включає, окрім самого процесу спілкування, форми зв'язку та повідомлення [6]. М. Каган звертає увагу на те, що у багатьох наукових роботах ці два терміни вживаються як синоніми і відбувається «розчинення спілкування у комунікації». На думку автора комунікація є процесом передачі та обміну інформацією, вона є тільки інформаційним зв'язком суб'єкта з об'єктом комунікаційного впливу, тоді як спілкування має практичний, матеріальний, духовний, інформаційний характер. Дослідник порівнює інформацію з потоком і спільною характеристикою для комунікації та спілкування вважає саме потік інформації, відмінність є тільки у напрямі: у комунікації інформація «тече» тільки в одному напрямку, а у спілкуванні – «циркулює між партнерами», збагачується завдяки активності партнерів спілкування, з цієї позиції спілкування вважається діалогом. Дослідник заперечує існуючі визначення феномену спілкування як процесу передачі повідомлення або обміну повідомленнями і пропонує таке: «Спілкування – це процес творення нової інформації, спільної для учасників спілкування і породженою їх спільністю» [19].

Отже, виокремлюючи такі два аспекти, М. Каган намагається показати відмінності між спілкуванням та комунікацією, а саме: спілкування має інформаційне, духовне, практичне, матеріальне та інші значення, а комунікація є виключно процесом передавання певних інформаційних повідомлень; характер взаємодії під час спілкування є суб'єкт-суб'єктним, а при комунікації – суб'єкт-об'єктний, бо при спілкуванні співрозмовники не є тими одержувачами інформації, які повинні її сприйняти, декодувати та взяти до виконання, як це передбачає комунікація, а виступають активними рівноправними партнерами і тим самим це сприяє утворенню спільнот громадянського суспільства.

З таким твердженням М. Кагана співпадає думка Ф. Бацевич: «Спілкування – одна з необхідних і всезагальних умов формування і розвитку суспільства і особистості. Комунікація, як правило, пов'язана лише з інформаційним зв'язком» [8].

Проте, існує й інший погляд на розуміння спілкування як багатогранного процесу взаємодії та взаємовпливу людей, що включає і комунікацію як процес передавання та обміну інформацією. Якщо у визначанні терміну «спілкування» різними дослідниками простежується певною мірою тотожність змісту, то щодо комунікації цього стверджувати не можемо, адже ще у 1977 р. К. Мертен навів 160 дефініцій комунікації і на теперішній час їх ще більше.

Наведемо приклади як трактують комунікацію окремі дослідники:

– Н. Волкова пропонує розглядати комунікацію як: акт спілкування між двома та більше індивідами; форму зв'язку, процес повідомлення за допомогою технічних засобів; процес передачі інформаційного, емоційного, інтелектуального та іншого змісту; двосторонній потік інформації, у процесі якого важливими є якість передачі інформації та її зміст, що є прямопропорційною до ефективності такої комунікації шляхом подальшого розроблення стратегії і тактики реалізації поставленої в процесі мети [37];

– П. Донец характеризує комунікацію як різновид інтенційного (свідомого) виокремлення певного інформаційного повідомлення в процесі взаємодії мінімум двох суб'єктів за допомогою спеціально створених або історично сформованих семіотичних засобів (знаків і правил їх комбінування) [13];

– В. Конєцкая описує комунікацію як соціально обумовлений процес передачі та прийняття інформації в умовах міжособистісного і масового спілкування за допомогою різних комунікативних засобів [20];

– Г. Почепцов розглядає комунікацію як базовий елемент у структурі людської цивілізації [46];

– С. Тер-Минасова описує комунікацію як складний, символічний, особистісний, трансакційний і часто неусвідомлений процес, за допомогою якого його учасники можуть виражати певну інформацію, власний емоційний стан, також статусні ролі один відносно іншого учасника процесу комунікації [47];

– Ф. Шарков (засновник нового наукового напрямку «соціономіка»)

пише, що комунікація являє собою систему, всередині якої відбувається взаємодія її складових та засобів спілкування, за допомогою яких можна створювати, приймати та передавати інформацію [52].

Увійшовши у ХХ ст., суспільство стало учасником технологічного прогресу, що дало поштовх для розвитку системи передачі інформації. Найефективнішим способом обміну інформації став Інтернет-зв'язок. Тому можна стверджувати, що комунікація стала для дослідників феноменом суспільного походження. На це звернули увагу такі відомі психологи, як З. Фрейд, К. Юнг, Е. Берн, К. Роджерс, Ю. Московічі, які стверджували, що у процесі комунікації є певні психологічні феномени впливу інформаційних посилів на підсвідомість соціальних груп. Враховуючи отримані результати досліджень та дотримуючись їх базових концепцій, Р. Якобсон, У. Екю та Т. Ньюком розробили семіотичні моделі комунікації.

У контексті дослідження доцільно буде детальніше проаналізувати підходи до трактування феномену комунікації: футурологічний (Д. Белл, М. МакЛюєн, Т. Стоуньєр, Н. Постман) та соціально-філософський, ядром якого є концепція біхевіоризму, (Е. Торндайк та Дж. Уотсон). Саме американський психолог Дж. Уотсон у першій половині ХХ ст. першим стверджував, що предметом дослідження психології є поведінка (англ. Behavior), що і стало початком розвитку такого напрямку практичної психології як психологія поведінки або біхевіоризм.

На основі принципів біхевіоризму П. Лазарфельд, У. Шрамм, Г. Лассуел та Г. Олпорт запропонували моделі комунікації, навколо яких формувалась сучасна комунікативна політика. Окрім того, ідеї біхевіоризму були фундаментом для розбудови систем соціальної пропаганди.

Конструювання і здійснення комунікаційних процесів у ХХІ ст., коли формується феномен мережевого суспільства, який специфікує форми і процеси комунікації і, зокрема в сфері публічного управління, потребує визначення структури та динаміки комунікацій у мережевому суспільстві для забезпечення реалізації ефективних комунікацій публічної влади як одного із різновидів

влади.

Оскільки державне управління це реалізація владних повноважень суб'єктів публічної сфери, то комунікація є частиною (засобом, інструментом) влади, але комунікація як тотальна суспільна реальність включає в себе публічну владу як сферу, частину комунікаційного простору або масової комунікації, яка охоплює все суспільство. Масова (тотальна) комунікація формується й управляється владою (суб'єктами якої є, зокрема, держава, медіабізнес) і сама стає владою, яка «знаходиться в серцевині структури та динаміки суспільства» [21]. М. Кастельс ставить питання: як держава (її відповідні органи) та інші суб'єкти конструюють і здійснюють через комунікаційні процеси суспільні зміни шляхом впливу на суспільну свідомість. Здатність до формування свідомості (індивідуальної та колективної) є основою «найбільш фундаментальної форми влади» [21], яка реалізує себе через формування почуттів, мислення та дій суспільних суб'єктів. У цій предметній площині основними зрізами означеної проблеми є: визначення публічної влади (реалізації функцій державного управління) як одного із різновидів влади в комунікаційному аспекті на основі класичних і сучасних положень суспільних наук; визначення комунікації в аспекті державного управління і, зокрема в площині глобалізації цифрових мереж: структури (масмедіа, горизонтальні мережі інтерактивної комунікації), динаміки (взаємодія і впливи влади в системі комунікації та мережевій інфраструктурі), або взаємодії між владою і комунікацією в мережевому суспільстві; вивчення процесів реалізації публічної влади (функцій державного управління) в середовищі та через засоби мережевого суспільства (медіаполітика); дослідження використання (взаємодії, впливу) органами публічної влади непрограмованих комунікаційних мереж для забезпечення ефективності своїх комунікацій.

Як бачимо, принципи публічної політики розвинутих держав змінюються у бік більш вишуканих та непомітних методів впливу на людину, бо традиційні методи державного управління не є вже достатньо дієвими. Комунікація є одним з найефективніших методів такого впливу, на що з

розвитком інформаційного суспільства звертають увагу також представники технічних та математичних наук. Наприклад, автори «Паблікрілейшенз. Теорія і практика» перманентно звертаються до математичних моделей [22].

Згідно з теорією комунікативної дії Ю. Габермаса, існує новий тип раціональності – процедурна, яка зорієнтована на раціональне обговорення однаково важливих для учасників діалогу проблем і спирається на комунікативний, а не інструментальний розум. Тобто, відбувається моделювання особистісних відносин через артикульовану змістовно значиму комунікацію (інтерацію) шляхом раціонального дискурсу, під яким розуміють аргументовану комунікацію, що відбувається за певними, чіткими правилами [11].

Загалом, наразі існує близько сорока основних наукових шкіл та теорій комунікативно-інформаційних процесів [28].

Серед вітчизняних науковців варто відзначити значний внесок у дослідження проблем: розвитку суспільних комунікацій – В. Бебика, М. Власенка, Н. Грицяк, Л. Дегтярьової, С. Зорька, В. Королька, А. Кудряченка, М. Сиротича, та інших; комунікативних аспектів масової інформації – В. Бебика, Н. Костенка, В. Іванова, Г. Почепцова, О. Некрасової, І. Слісаренка, С. Чукут та інших.

У розрізі наукового пошуку особливо цікавими є наукові роботи І. Колосовської, Ю. Падафет, О. Порфімовича, та О. Швеця про формування іміджу державної влади через взаємодію зі ЗМІ. Проблему відкритості органів державної влади та технології інформаційної взаємодії в процесі прийняття управлінських рішень досліджували Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, І. Ібрагімова та інші. С. Колосок, О. Мех, Л. Руїс-Мендісаль вивели систему зв'язків з громадськістю в статус державного інституту. Комунікація у трикутнику «влада – ЗМІ – громадськість» досліджується у наукових роботах О. Бабінової, О. Валевського, Н. Дніпренко, О. Д'якової, О. Радченка, А. Серанта, О. Твердохліба.

Поштовхом до наукового дискурсу в площині політичної комунікації

стали моделі взаємодії засобів масової інформації та політики Г. Даніела та П. Манчіні, також чотири теорії преси Ф. Сіберта, Т. Петерсона й У. Шрамма та їхньої критики Ф. Уебстером, які стали найвідомішими науковими дослідженнями про розвиток суспільних комунікацій у демократичних суспільствах. Відомим дослідником політичних функцій засобів масової інформації в різних країнах є Г. Штромайер, який називає однією із основних функцій політичної комунікації саме відкритість [54] та Д. Дж. Ліллекер, який детально описав близько 50 теорій і стратегій у політичній комунікації в публічній політиці та державному управлінні [27].

Що ж до дослідників галузі публічної політики, то цікавими є роботи А. Сміта, Т. Болла, В. Парсона, Г. Аренда, Дж. Андерсона, Дж. Мілла, Д. Кумбса та інших, а серед українських авторів – В. Тертички, В. Казакова, М. Логунова, О. Радченко, В. Ребкала, Л. Гонюкової, С. Погорєлого, С. Телешуна та інші.

Серед дослідників проблеми налагодження ефективних процесів комунікації в системі державного управління та місцевого самоврядування, зокрема в Україні, слід назвати К. Шеннона, Ш. Харрісона, Ю. Петруніна, Г. Почепцова, В. Вівера, С. Блека, Д. Доті, Т. Поленова, В. Бакуменка, І. Василенка, В. Князева, В. Токовенко, Т. Джигу, О. Попроцького, С. Соловйова, В. Куйбіду, І. Грицяка та ін. Комунікаційний аспект реформування галузі державного управління також досліджують В. Воронкова, А. Кохан, А. Леонова, Т. Пахомова, А. Артеменко.

1.2. Становлення й генеза комунікації органів влади в умовах розвитку громадянського суспільства

В останні двадцять років у багатьох країнах проходить процес зміни ролі владних структур у суспільстві і їхніх взаємозв'язку з громадянами [14]. Ця так звана маркетингова модель державного управління характеризується встановленням партнерських відносин між державою і суспільством [10].

Публічне управління ні в якому разі не може існувати без комунікації, що

є формою взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Адже, демократичний режим не може існувати без погодження позицій у постійному діалозі між владою та громадськістю. Комунікації мають інформувати населення, владні структури та інститути громадянського суспільства, вони дозволяють видавати накази, ухвалювати законодавчі акти та переконувати людей.

Інакше кажучи, державне управління повністю засноване на результативності використання інформаційних і комунікативних технологій.

Теорія і практика публічного управління пов'язують терміни «управління» та «комунікація» за допомогою поняття «інформація». “Як організація, чи будь-яка сфера людської діяльності, не можуть існувати без комунікації, комунікація не існує без інформації. Якщо комунікація розглядається як процес, то інформація – це те, що передається в ході цього процесу [16]”. Отже, термін «комунікація» невідривний від поняття «інформація».

Якщо розглядати феномен «інформації» з боку публічного управління, то можна сказати, що це засіб управління соціальними системами.

Інформація відіграє певні ролі у сфері публічного управління й ці ролі можна привести у наступних формах (рис. 1.2):



Рисунок 1.1 Ролі інформації у сфері публічного управління [17]

Плавню переходячи до терміну «комунікація» можна сказати, що він

означає рух інформації.

Якщо узагальнити все те, що говорили автори з приводу комунікації, це двосторонній обмін інформацією між владними структурами та громадськістю за допомогою засобів зв'язку й соціально-комунікативних технологій. Тому вона передбачає не менше двох суб'єктів, які постійно або тимчасово взаємодіють. Можна прослідкувати декілька рівнів комунікації: не тільки між владними структурами та суспільством, а й між різними типами органів управління. Наприклад, місцеві органи влади комунікують з органами влади, яким вони підпорядковуються (для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості).

Ми можемо привести приклад комунікації на рівні місцевих органів влади.

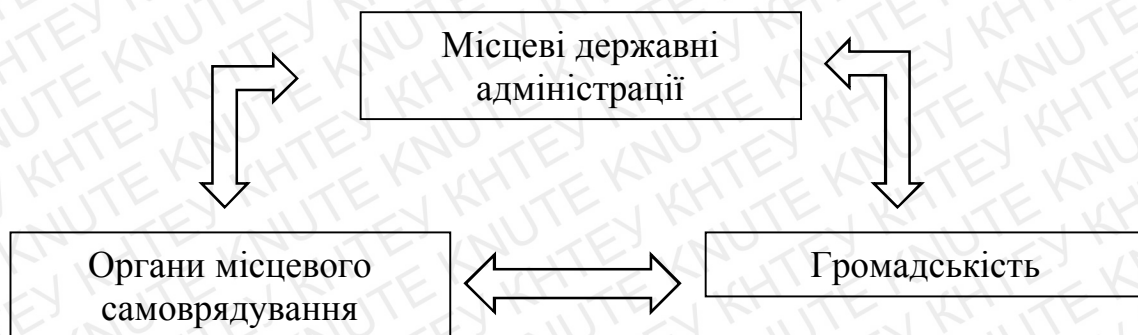


Рис. 1.2. Комунікації на рівні місцевих органів влади [25]

Поняття громадськості включає індивідів та соціальні групи, наприклад, такі, як: споживачі публічних послуг, постійні комісії відповідних рад (в межах повноважень), осередки політичних партій, рухів, громадські і релігійні об'єднання, колективи навчальних закладів, підприємств, науково-дослідних, проектних та інших установ, організацій, фізичні та юридичні особи, громадяни та інші особи в Україні, засоби масової інформації, бізнесові структури тощо, тобто державні інституції та групи впливу [48].

Своїм корінням громадянське суспільство сягає часів Стародавньої Греції, коли закладалися принципи ділення і представлення соціального світу.

Сучасне громадянське суспільство твориться через форми самоконституювання і самообілізації. Воно інституалізоване й узагальнене через закони, особливо через суб'єктивні права, що стабілізують соціальну диференціацію.

Громадянське суспільство не може бути відірвано від держави, адже, з одного боку, воно є стадією її становлення, а з іншого - частина її функціонального механізму. Громадянське суспільство завжди знаходиться в стадії розвитку. Воно не має такий рівень організації як держава, але є значно мобільнішим і динамічнішим. Громадянське суспільство здійснює таку ж стабілізуючу і регулятивну функцію, що й держава, але тільки на нижчому рівні суспільної ієрархії.

Якщо соціальна структура добре розвинена, то вона передбачає існування певних різноманітних соціальних груп. Члени цих груп мають спільні інтереси, об'єднуються довкола цих інтересів та відстоюють їх. Різні політичні та громадські організації утворюють систему, структура якої скрізь пронизана комунікаційною складовою. Тобто, вона будується на постійному обміні інформацією.

Громадянське суспільство ґрунтується на пріоритеті людини — громадянина, заради якої і існує ця розгалужена система представництва інтересів і управління справами суспільства.

Щоб уявити сучасне громадянське суспільство, можна розглянути три ідеї, на яких воно базується :

- По-перше, ідея свободи, що пояснюється бажанням мати власну автономність;
- По-друге, ідея права, завдяки якому здійснюється прагнення до солідарності;
- По-третє, ідея демократичного розвитку, без якого, в принципі, сучасне існування суспільства не є можливим [26].

Розвинене громадянське суспільство наділене такими характерними рисами :

Наявність розвиненої соціальної інфраструктури, в якій відображаються різноманітні форми власності, інтереси людей, груп і прошарків населення. Важливим моментом є наявність ефективних горизонтальних зв'язків;

Громадянському суспільству притаманний високий рівень розвитку особистості – у соціальному, інтелектуальному й психологічному аспектах. Відмітною рисою також є внутрішня свобода особистості та здатність активно включатися до різноманітних сфер діяльності;

Ще однією ознакою розвиненого громадянського суспільства в економічній сфері є створення недержавних організацій на ініціативній основі з приватними і колективними формами власності [24];

Щодо соціальної сфери можна виокремити наступні показники : недержавні засоби масової інформації, а також механізми формування і вираження суспільної думки з метою вирішення соціальних конфліктів, розвиненість форм самоврядування, суспільних організацій та рухів;

Суспільно-політичні об'єднання, партії та рухи є показниками повноцінного громадянського суспільства у політичній сфері. Їх діяльність спрямована на захист прав та свобод громадян, а також на збереження базових принципів демократії;

Духовна сфера, що є невід'ємною складовою будь-якого суспільства, розвиненість громадянського суспільства визначається свободою думки, слова, совісті, існуванням механізмів для їхньої реалізації, для забезпечення можливостей самовираження особистості, її духовного розвитку.

Ми вже зрозуміли що таке комунікація та розібрали поняття громадянського суспільства, тому можна сказати, що основним критерієм ефективності функціонування зв'язків влади з громадськістю у демократичному суспільстві є створення умов для вільного схвалення громадянами дій органів державної влади.

Виходячи з цього твердження, можна виокремити дві форми налагодження взаємозв'язку суспільства та влади:

1. односторонній, незбалансований зв'язок суспільства та влади, який

включає:

- легітимацію існуючого режиму та діяльності конкретних структур влади, політичних лідерів;
- підтримку відповідних акцій, дій влади, яка базується на вірі та авторитеті, що не завжди є виправданим;

2. двосторонній, збалансований зв'язок суспільства та влади, який включає:

- відкритість інформаційних потоків у поясненні змісту державної політики, що гарантує максимальну свободу в обговоренні суспільних проблем;
- сприяння розумінню громадянами діяльності органів державної влади, доцільності прийняття ними відповідних рішень;
- активну участь громадськості в управлінні державою, яка супроводжується систематичним залученням її до вирішення соціально значущих проблем;
- організацію та підтримку владою соціальних дискусій шляхом залучення громадськості до процесів творення та реалізації державної політики [2, с. 11].

Таким чином, суспільні відносини переживають певне оновлення під впливом орієнтації на діалог, свободу і активну участь громадськості в державному управлінні, демократизація соціальних інститутів, налагодження діалогових форм співпраці влади та громадськості в Україні становлять значний інтерес щодо потенціалу нових форм державного управління, які активно впроваджуються в зарубіжних країнах.

Новий публічний менеджмент, активно впроваджуючи діалогові форми взаємодії, порушує питання ефективності й результативності в задоволенні суспільних потреб. Це змінює не лише сам публічний сектор, публічні організації, а і їх роль у державі й суспільстві, він передбачає не реформування, а трансформування публічного сектору і використання досвіду країн, де цю модель було реалізовано, показує її переваги порівняно з традиційною моделлю державного управління.

Висновки до розділу 1

Результатом аналізу наукових досліджень проблеми комунікацій в предметній площині публічного управління стало: визначення основних дослідницьких напрямів та проблем, зокрема, виокремлення тих, які вивчені недостатньо; уточнення змісту та кореляції основних понять. З'ясовано, що внаслідок системної природи феномену комунікацій останній досліджується комплексом наук.

Встановлено, що комунікації в публічному управлінні необхідно розглядати як системне утворення, що має багаторівневу структуру та змістовне наповнення інформаційно-спонукальних взаємодій між суб'єктами різних ієрархічних рівнів та різних видів влади щодо: 1) передачі інформації; 2) обміну інформацією; 3) спонукання до діяльності відповідно до змісту інформаційного посилу; 4) продукування інформації в процесі взаємного обміну; 5) формування індивідуальної та колективної свідомості та відповідних дій суспільних суб'єктів засобами різних влад комунікативного середовища.

Наразі слід актуалізувати потребу переходу від повної ізоляції влади від суспільства до налагодження вискооефективного двостороннього зв'язку. Виходячи з цього, першочерговими завданнями стають :

- встановлення якісного публічного діалогу, що є першою умовою становлення довірчих відносин між державними органами та громадянами. При цьому надзвичайно важливим тут є дотримання паритетних засад, обопільної відповідальності громадянського суспільства та влади;
- налагодження «демократії співучасті» – взаємодії державних органів і громадян, розширене інформування населення про державні справи та активізація широкої участі громадян під час прийняття рішень на всіх рівнях;
- використання практики регіональної співпраці на рівні місцевого самоврядування та заснування органів співробітництва, що включатимуть представників обох сторін (круглі столи, спільні комісії);
- удосконалення правової та громадянської освіти як посадовців, так і населення в цілому.

РОЗДІЛ 2

ПРОБЛЕМАТИКА НАЛАГОДЖЕННЯ КОМУНІКАЦІЇ МІЖ ОРГАНАМИ ВЛАДИ ТА ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1. Нормативно-правове регулювання та законодавче забезпечення діалогу між владою та суспільством в Україні

Дуже багато процесів в Україні доводиться будувати наново. Одним із них є саме урядова комунікація. Не можна казати, що цей процес зовсім відсутній, але він показує надто малу ефективність. Адже, система, яка має творити урядову комунікацію існує : велика кількість держслужбовців, структурні підрозділи, плани, документи, сайти, журнали, телевізійні програми, круглі столи, прес-релізи, десятки державних підприємств і мільйони гривень, щоб це все працювало.

Можна сказати, що кожного дня у цій гігантській системі комунікації відбувається велика кількість різноманітних процесів, які, нажаль, ніяк не можуть привести до необхідного якісного результату.

Наразі нам треба з'ясувати через що виникає низька ефективність комунікації уряду з суспільством (рис. 2.1).

Низький ККД/застій процесів та ресурсів

- формальне продукування в уряді слабких та недієвих документів з аналізу політики та комунікації;
- інституційні обмеження : архаїчна внутрішня комунікація, брак інституційної пам'яті в уряді;
- низька якість державних службовців з комунікації;
- витрачання великих коштів на те, що не має ефекту та ще й деформує ринки

Неналежний процес прийняття урядових рішень

- рішення приймаються не на підставі аналізу політики;
- проекти урядових рішень майже не оприлюднюються;
- процедури порушуються;
- проблеми узгодження рішень

Брак політичної культури

- слабе розуміння значення громадської думки. Переважає зверхнє ставлення до людей;
- невідповідність слів і дій урядовців, політичний піар замість дій і комунікацій;
- імітація залучення діалогу;
- недовіра громадськості до уряду

Відсутність стратегій

- немає цілей комунікації, вона є рефлексивною, а не орієнтовною на результат;
- системне планування відсутнє;
- уряд не вміє доносити єдині зрозумілі меседжі

Рисунок 2.1 Причини низької ефективності комунікації уряду з суспільством [57]

Чинна Конституція України гарантує громадянам достатньо широкі права та можливості участі в різних формах у процесі прийняття рішень органами державного управління України (ст. 5, 36, 38, 40, 55, 69). Проте в Конституції України, як і в інших нормативно-правових актах, не виписано чіткі механізми для реального забезпечення проголошених прав.

З метою налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадськими інститутами у листопаді 2007 року розпорядженням Уряду № 1035-р схвалено Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства.

Громадянське суспільство усі зусилля спрямовує на сприяння процесам політичної демократизації, набуття державою ознак правової, відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей. Ми вже з'ясували, що має бути зворотний зв'язок державних інститутів з громадськістю, оскільки правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати відповідні законодавчі акти та слідкувати за їх виконанням. Іншими словами, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувати сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів [3].

Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства (далі ІГС) з органами державної влади України. Нині ця взаємодія відбувається у таких правових формах:

- Участь ІГС у нормотворчій діяльності держави, яка забезпечується участю у розробленні та обговоренні проектів нормативно-правових актів.

Це найпоширеніша форма участі громадських організацій у державному управлінні. Громадське обговорення проектів нормативних актів є обов'язковим етапом нормотворчого процесу в системі органів виконавчої влади. Консультації з громадськістю в нормотворчому процесі проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів. Проведення консультацій з громадськістю має також сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення [30].

- Участь ІГС у правозастосовчій діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

- передачі повністю повноважень державних органів;
- передачі часткової повноважень державних органів;
- громадського контролю [30].

З метою залучення громадських організацій до правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади законодавством передбачена передача громадській організації повністю повноважень (функцій), що їх виконує відповідний державний орган, або передача лише окремих функцій державних органів громадським організаціям, які діють паралельно або спільно з відповідними органами держави.

Громадські організації також беруть участь у наданні адміністративних послуг на підставі повноважень, які їм надані законом або нормативно-правовим актом органу виконавчої влади.

Це також залучення інститутів громадянського суспільства до надання соціальних послуг; здійснення інститутами громадянського суспільства громадського контролю за діяльністю органів державної влади у формі громадського моніторингу підготовки та виконання рішень, експертизи їх ефективності, подання органам державної влади експертних пропозицій, утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики; проведення органами державної влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; ознайомлення широких верств населення з формами його участі у формуванні та реалізації державної політики, виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування тощо.

- Участь ІГС у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

- реалізації права складати протоколи про адміністративні

правопорушення;

- участі ІГС у діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню охорони громадського порядку;
- реалізації права вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів;
- участі ІГС з органами Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону.

За останні роки Верховною Радою України прийнято низку важливих законів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави. Наприклад, громадські організації беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, здійснюють громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству.

Наведені форми участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні запроваджені низкою нормативно-правових актів. Зокрема:

- Законами України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про організації роботодавців", "Про фізичну культуру і спорт", "Про захист прав споживачів", "Про асоціації органів місцевого самоврядування";
- актами Кабінету Міністрів України: Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (розпорядження від 21.11.2007 N 1035), Регламент Кабінету Міністрів України (постанова від 8 липня 2009 р. N 712), Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976), постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2009 р. N 1302 "Про додаткові заходи щодо забезпечення участі

громадськості у формуванні та реалізації державної політики", постанова Кабінету Міністрів України від 6 січня 2010 р. N 10 "Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики".

З метою вирішення цих та інших питань комунікативної політики Міністерством юстиції підготовлено проекти:

- Законів України "Про громадські організації"; "Про волонтерський рух"; "Про основні засади державної комунікативної політики в Україні".

Перші кушові семінари-тренінги "Покращення взаємодії влади і громадськості в питаннях реалізації статутних завдань громадськими і благодійними організаціями та їх залучення до ухвалення рішень" відбулися у 2010 році в Кіровограді та Хмельницькому. У заходах взяли участь 83 громадські організації із 12 областей та міста Києва.

Проглянувши звіти проведених заходів, можна зробити висновок, що ці семінари стали суттєвим внеском у поліпшенні саме правової культури і вивели правову свідомість організацій громадянського суспільства на якісно інший рівень.

25-27 вересня 2010 року у м. Львові відбулась III Міжнародна наукова конференція "Розвиток громадянського суспільства: духовність і право". Матеріали цієї конференції стосувалися доволі широкого спектру питань, що знаходиться у центрі уваги громадських організацій України та світу.

Ще одним основоположним документом в цьому питанні, якому треба приділити увагу в нашому випадку, це ЗУ "Про звернення громадян" 1996 року. Цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм

власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення [38].

Наступним Законом, який за своєю важливістю не поступається попередньому є ЗУ «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» 1997 року. Цей Закон відповідно до Конституції України визначає порядок всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію [39].

У 2016 році вийшли два Укази Президента України, що відіграли колосальну роль у розвитку громадянського суспільства. По – перше, це Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», з якого можна виокремити те, що він мав на меті затвердити Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки [40]. По-друге, Указ Президента України «Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства», що мав затвердити Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства; персональний склад Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства [41].

Кабінет Міністрів України також на стояв в стороні цієї теми, тому ми наведемо таблицю, в якій перерахуємо найважливіші постанови та розпорядження (Дод. А).

Таким чином, можна резюмувати, що взаємодія інститутів громадянського суспільства та інститутів державної влади є необхідною та вкрай важливою умовою для будування демократичної держави, громадяни мають буди партнерами своєї держави у реалізації нормотворчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу.

Дивлячись на цей переконливо великий список правових актів можна зробити висновок, що українська правотворча практика відповідає вимогам, поставленим перед сучасними демократичними державами та створюються всі необхідні вимоги для ефективного функціонування громадянського суспільства. Проте, постає питання, чи готові ІГС взаємодіяти з державними інститутами та чи достатньо ефективно працюють держані механізми довіри.

2.2. Аналіз зарубіжного досвіду комунікативної взаємодії та можливості його адаптації в сучасних умовах

Наша держава, обравши європейський вектор розвитку, створила певні умови для життя українського суспільства. Тому, наразі дуже важливим моментом є дотримання певних принципів та норм європейських держав.

Європейська інтеграція залишила відбиток і на сфері комунікації органів держави та громадянського суспільства, адже вона направлена на активізацію діалогу суспільства та влади. Платформою такого діалогу в країнах Європи є організаційно-правова спроможність інститутів громадянського суспільства до артикуляції соціальних інтересів, їх просування та захисту.

Успіх такого діалогу не залежить індивідуально від якоїсь сторони, а має на увазі синергію дій органів влади й об'єднань громадян та готовність їх до діалогу. Дії ІГС мають безпосередній вплив на державну політику та привносять плюралістичні і демократичні ідеї, уособлюючи весь спектр думок, що генеруються у громадянському суспільстві.

Успіх демократичних перетворень потребує своєрідного підґрунтя у вигляді розвинених інститутів громадянського суспільства, що діють за принципами демократичного узгодження інтересів між групами, а також визнання й впровадження постулатів європейської ідентичності [35].

Нижче ми наведемо декілька міжнародних документів, що допоможуть нам висвітлити питання комунікації між ІГС та владою в інших країнах.

Перший документ – Загальна декларація прав людини, що була прийнята і проголошена в резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї від 10

грудня 1948 року.

Декларація складається з 30 статей, в кожній з яких проголошується завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави з тим, щоб кожна людина і кожний орган суспільства, завжди маючи на увазі цю Декларацію, прагнули шляхом освіти сприяти поважанню цих прав і свобод і забезпеченню, шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів, загального і ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів Організації, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією [15].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права є наступним документом, необхідним для перегляду. Держави, які беруть участь у цьому Пакті, беручи до уваги, що відповідно до принципів, проголошених Статутом Організації Об'єднаних Націй, визнання гідності, властивої всім членам людської сім'ї, та рівних і невід'ємних прав їх є основою свободи, справедливості і загального миру, визнаючи, що ці права впливають з властивої людській особі гідності, визнаючи, що згідно з Загальною декларацією прав людини ідеал вільної людської особи, яка користується громадянською і політичною свободою і свободою від страху та нужди, можна здійснити, тільки якщо будуть створені такі умови, за яких кожен може користуватися своїми економічними, соціальними і культурними правами, так само, як і своїми громадянськими та політичними правами, беручи до уваги, що за Статутом Організації Об'єднаних Націй держави зобов'язані заохочувати загальне поважання і додержання прав і свобод людини, беручи до уваги, що кожна окрема людина, маючи обов'язки щодо інших людей і того колективу, до якого вона належить, повинна добиватися заохочення і додержання прав, визнаних у цьому Пакті [29].

Наступним документом в нашому списку буде “Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”. Хоч ця Конвенція й ілюструє доволі вузьке питання, що стосується навколишнього середовища, для себе ми

зможемо знайти дещо пізнавальне. Дуже важливими умовами, що прописані в цьому документі, є те, що : громадяни повинні мати доступ до інформації, право брати участь у процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з окреслених питань; в питаннях, які стосуються даної сфери, удосконалення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищують якість рішень, які приймають, та процесу їх виконання, сприяють поліпшенню поінформованості громадськості щодо екологічних проблем, дають громадськості можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам - вести належний облік таких інтересів; громадськість має бути поінформована щодо процедур участі в процесі прийняття рішень даних питань, мати вільний доступ до цих механізмів і знати, як ними користуватися; держава має сприяти поширенню необхідних знань для кращого розуміння процесів і заохочувати всебічну поінформованість громадськості щодо рішень, які мають вплив на стан питання, і її участь у процесі прийняття таких рішень, тощо [25].

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті» є теж доволі цікавим й інформативним документом в нашому випадку. Вона рекомендує урядам держав - членів [Ради Європи] сформувати політику з залученням органів місцевої влади - а якщо потрібно, то й регіональної - спрямовану на заохочення участі громадян у місцевому публічному житті, на основі принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленої як міжнародний договір 15 жовтня 1985 року й ратифікованої на сьогодні переважною більшістю держав - членів Ради Європи [43].

Проглянувши декілька міжнародних документів, ми перейдемо до прикладів комунікативної взаємодії різних країн світу.

Консультації з громадськістю сьогодні все більше визнаються як цінний засіб вдосконалення якості державної політики при зміцненні її легітимності. Наприклад, у Швейцарії консультації з громадськістю є фундаментальною характеристикою консультативної системи. У цій країні практикуються різноманітні онлайн консультації, що є, нажаль, поки що новинкою для нашої

країни. Більш ефективним є використання таких консультацій із живим спілкуванням віч-на-віч.

У рамках програми “Приязна адміністрація” з 2000 р. у Польщі здійснено низку заходів: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрації, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; упроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку та проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій тощо.

Тобто, постійним напрямом цієї країни є стало інформування громадян про наміри адміністрації з питань удосконалення надання послуг, проведення конкурсів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи. У межах програми “Приязна адміністрація” оцінюються дії адміністрації, спрямовані на вдосконалення послуг, що ними надаються.

Таким чином, проекти, що реалізуються польською владою, ініціюють зміни в адміністраціях, особливо щодо поширення досвіду відкритості дій та надають громадянам інформацію про найважливіші процедури адміністративних органів, спрямованість послуг, документи, оплату [28].

З 1766 р. Закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів. У цілому досвід інших країн, які прийняли закони про доступ до публічної інформації, свідчить про позитивний вплив 4 таких законодавчих змін на реалізацію громадянами інших основоположних прав, підвищення ефективності діяльності органів влади, а також зменшення ризиків корупції. Давні традиції в площині законодавчої бази щодо свободи доступу до

інформації має Фінляндія, будучи частиною Швецького королівства, вона застосовувала шведський Закон 1766 р. "Про доступ до публічної інформації". У 1951 р. було прийнято Закон "Про гласність офіційних документів", який діяв до 1999 р. З 1 грудня 1999 р. його замінив Закон "Про відкритість діяльності уряду". Цим документом було визначено принцип, згідно з яким документи є відкритими для громадськості, за винятком випадків, коли існують вагомі причини для відмови в їх наданні.

Сьогодні майже всі органи державної влади Фінляндії мають власні веб-сайти та пропонують ряд он-лайн послуг: громадяни можуть шукати та отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами. Політика відкритості та можливість електронного доступу до інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон "Про відкритість діяльності уряду"), використовуються на всіх рівнях державної адміністрації. Ними проголошується право доступу до всіх державних документів як основне право громадянина, у свою чергу, органи державної влади зобов'язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість [5].

США мають власну історію доступу до державних документів, документів судів та законодавчих матеріалів: з 1936 р. друкується Федеральний реєстр, у 1946 р. Конгресом прийнято Закон "Про адміністративні процедури", згідно з яким вимагається:

- друкувати інформацію про структуру, повноваження та процедури;
- забезпечувати доступ до всіх постанов, що стосуються винесення рішень;
- надавати доступ до всіх рішень.

Дозволялось відмовити в доступі до інформації, якщо йшлося про збереження секретності в інтересах держави та внутрішнього управління.

Згідно з цим правовим актом інформація надавалась в достатньо

обмеженому обсязі. Починаючи з 50-х рр. минулого століття ЗМІ і Конгрес пропагують прийняття комплексного закону. У 1966 р. був прийнятий і набрав чинності у 1967 р. Федеральний закон США "Про свободу інформації":

- визнано суспільним надбанням всю інформацію, що збирається та зберігається державними структурами;
- встановлено повну відкритість усіх документів органів. Передбачено 10 категорій дискреційних виключень та близько 140 різних законів, які дозволяють не надавати інформацію. Однак громадяни мають право вимагати розсекречення інформації через суд. Державні службовці зобов'язані надавати аргументовану відповідь у встановлений термін та нести відповідальність за невиконання цієї вимоги, що є додатковою гарантією для реалізації права на доступ до інформації. Свобода доступу до інформації в США досягається шляхом друкування документів у бюлетені "Federal Register", а також надання громадянам права ознайомлюватись із документами та копіювати їх. Державна установа федерального рівня не тільки має надавати громадськості власні документи, а й створювати умови для їх швидкого пошуку шляхом постійного видання покажчиків, на відповідь на запит встановлені жорсткі терміни. Причини запиту на отримання інформації пояснювати не потрібно. Скарги на відмову держоргану надати інформацію розглядаються в суді в першочерговому порядку та, як правило, на користь громадянина. У 1996 р. прийнято закон "Про свободу електронної інформації", яким було внесено поправки в Основний закон. Зокрема, вимагається, щоб державні відомства створювали "електронні читальні" та забезпечували доступ до інформації в електронному вигляді, яка має бути оприлюднена разом з іншими запитуваними документами [5].

Деякі країни, як-от Корея та Мексика, зосередилися на тому, щоб зробити владу відкритішою для публічного контролю для боротьби з корупцією та вдосконалення підзвітності. Інші країни, наприклад, Данія, зосередилися на тому, щоб зробити владу доступнішою й зрозумілішого для громадян (userfriendly) з метою покращення надання послуг. Канада та Фінляндія,

сприяючи якіснішому та всеохоплюючому процесу прийняття рішень, більше уваги приділяють посиленню взаємодії та партнерства уряду із зовнішніми зацікавленими сторонами, зокрема організаціями громадянського суспільства. Хоч би якою була мотивація, але вся ця діяльність може зрештою розглядатися як така, що слугує ширшій меті, а саме зміцненню довіри громадськості до органів влади як необхідної передумови ефективної державної політики. Законодавство у сфері свободи інформації існує більш ніж два століття і продовжує еволюціонувати. Більшість країн визнали право на доступ до інформації, накопичуваної державними органами, через видання окремих законів про свободу інформації, інші – шляхом прийняття окремих адміністративних положень, лише кілька країн внесли право на доступ до інформації в Основний закон країни. Багато із цих законів протягом наступних років неодноразово коригувались [5]. Розвиток прозорості та відкритості є закономірним проявом поширення процесів демократизації у світі. Більшість документів прийнято за останні 20 років, а також відповіддю на вимоги міжнародних організацій, засобів масової інформації та міжнародних кредиторів. В Україні також відбувається стрімкий розвиток комунікації, що зумовлено світовими тенденціями і тим, що наша країна є частиною світового комунікативного простору. Проте стратегія осмислення тенденцій і процесів ще не визначена, відсутня розвинута наукова і термінологічна база. Водночас ми є постійними учасниками дискурсу щодо необхідності рішучих і швидких дій у зазначеній сфері. Надзвичайно важливо розробити засади, принципи, основну мету та конкретні напрями змін. Визначення змістовного підґрунтя для формування нових підходів до організації інформаційного обміну у сфері державного управління, тобто філософської бази, повинно стати пріоритетом діяльності державних органів. Саме визначення ключової парадигми – окреслення шляхів переходу від однієї моделі розвитку до принципово іншої – повинно зіграти вирішальну роль у вирішенні питання якості подальшого суспільного розвитку та відповідності цього процесу демократичним потребам сьогодення [12].

Висновки до розділу 2

У багатьох країнах світу протягом останніх років було відповідний політичний документ, що стосувався громадянського суспільства та сфери його організації. Разом з тим, в Україні спостерігається низка проблем, з якими суспільство стикається кожен день і які потребують якнайшвидшого вирішення:

- тиск влади ЗМІ;
- відсутність свідомої необхідності у розробленні стратегії і механізмів комунікації між владою і суспільством;
- заборона лобіювання на законодавчому рівні.

Тому уряд України має поставити перед собою завдання в найкоротші строки переглянути нормативно-правові акти, якими врегульовано питання становлення громадянського суспільства та його відносин із владою, внести необхідні корективи. Ці поправки мають відповідати сучасному стану справ та повинні бути негайно запроваджені, адже правове забезпечення цього питання в Україні формалізоване й діє тільки на папері. Базовими напрямками вдосконалення нормативно-правової бази мають стати:

- уточнення положень законодавства про діяльність органів державної влади в реалізації публічної політики в частині визначення інформування громадян про їх поточну діяльність;
- створення централізованих реєстрів чинних законів та інших нормативно-правових актів;
- перегляд механізму залучення громадян до процесів прийняття політичних рішень.

Окрім того, має бути сформовано попит на інформацію державних органів влади, коли громадяни зацікавлені у тому, які процеси наразі проходять у країні, та приймати безпосередню участь у їх розвитку. Це може бути зроблено за прикладом інформаційних кіосків, які вже було запроваджено у Польщі. Надання послуг має проходити в онлайн режимі, щоб у будь-який момент кожен громадянин мав змогу отримати відповідну інформацію. На прикладі Фінляндії ми можемо побачити, що перехід до такого режиму роботи є дуже ефективним.

Онлайн консультації також повинні бути запроваджені у майбутній взаємодії громадян та держави. Відтак, більше не буде ніяких черг за отриманням тієї чи іншої інформації, адже Інтернет буде давати змогу отримати будь-яку інформацію в лічені хвилини.

Вкрай необхідним є також підвищення правової та політичної культури громадян України. Коли людина знає свої права, вона має змогу вимагати щось від держави й аргументувати це. Така тенденція дозволить підвищити прозорість та відкритість органів державної влади в реалізації публічної політики, зокрема її інформаційний аспект.

РОЗДІЛ 3

РОЗВИТОК ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

3.1. Основні завдання розвитку комунікацій в умовах реформування відносин між органами влади та інститутами громадянського суспільства

Поставлена перед нами задача полягає в тому, щоб зрозуміти, що саме треба змінити в урядовій комунікації для того, щоб дати товчок та запустити процес формування партнерських відносин між урядом та громадськістю.

Щоб забезпечити закріплення істотного внеску неурядових організацій в процесі прийняття політичних рішень без дискримінації, необхідне сприятливе середовище. Передумовами створення сприятливого середовища є верховенство права, дотримання основних демократичних принципів, політична воля, сприятливе законодавство, чіткі процедури, довгострокова підтримка і ресурси для сталого громадянського суспільства, а також спільний простір для діалогу і співпраці. У представницькій демократії виконання цих умов дозволяє налагодити конструктивні відносини між неурядовими організаціями та органами державної влади, які ґрунтуються на взаємній довірі і взаєморозумінні [23].

Далі ми проаналізуємо все те, що виклали вище і спробуємо привести декілька рекомендацій задля вдосконалення комунікативного механізму в публічному управлінні України. Спираючись на наші знання та іноземний досвід, ми викладемо головні цілі, завдання та принципи розвитку комунікації громадянського суспільства та органів державної влади.

В період проведення реформ налагодження розвитку комунікацій має на увазі не просто надання інформації, а будування діалогу між владою та громадою, з метою долучення останньої до процесу прийняття рішень (рис 3.1)

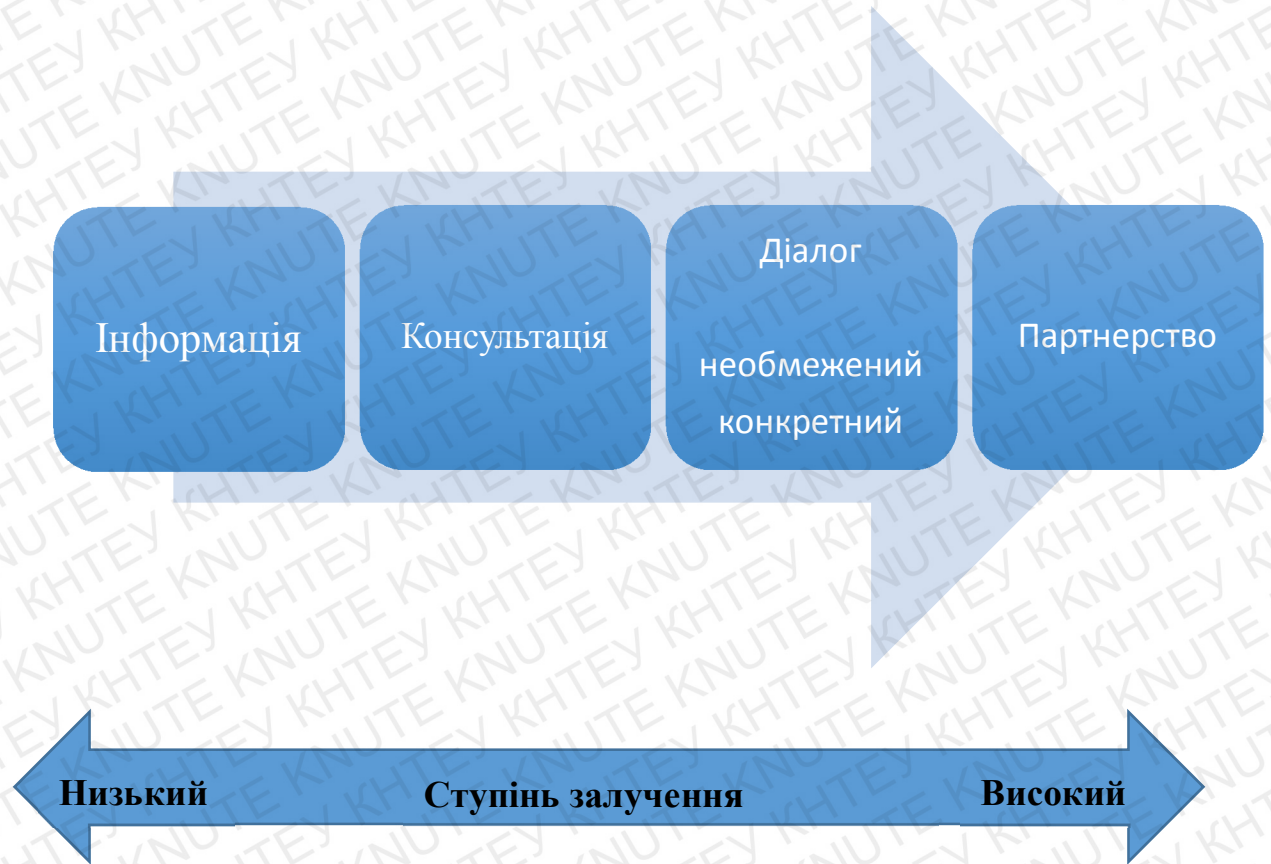


Рисунок 3.1 Ступінь залучення громади до процесу прийняття рішень [4]

Перехід до суспільства сталого розвитку дає значно більше прав громадянам у разі їх бажання дізнатися про діяльність влади, а владі – обов’язок своєчасно і в повному обсязі надавати інформацію громадянам та задовольняти їхні потреби.

Реформи не будуть ефективно втілюватися й завершуватися у разі нерозуміння їх людьми. Якщо люди не будуть розуміти, то автоматично вони не будуть приймати ніякі нововведення. Тому для досягнення успішних результатів урядових реформ необхідне налагодження комунікації як двостороннього зв’язку між владою і суспільством за посередництва різних комунікаційних каналів та інструментів [6].

Для того, щоб необхідні процеси почали діяти потрібно, щоб усі долучалися до обговорення, ділилися точками зору і спільно знаходили відповіді. Органи державної влади повинні враховувати думку органів

громадянського суспільства й прислухатися до їх порад та рекомендацій.

Умови для ефективної громадської участі передбачають :

- повагу до прав людини та основоположних свобод, верховенства закону, дотримання фундаментальних демократичних принципів, політичних зобов'язань, чітких процедур, спільного простору для діалогу й загалом добрих умов для життєздатного, плюралістичного та сталого громадянського суспільства;
- створення та підтримку державами-членами сприятливого середовища, створення політичної структури, нормативної бази (якщо доречно) і практичної бази, що гарантує окремим особам, неурядовим організаціям та громадянському суспільству в цілому права на свободу об'єднань, свободу зібрань, свободу висловлювання та свободу доступу до інформації;
- визнання, захист і підтримку ролі громадянського суспільства в плюралістській демократії, його функцій з точки зору адвокатування та моніторингу громадських справ та його внеску у розбудову розмаїтого й активного суспільства.

Громадська участь повинна проходити за певними принципами, які застосовуються до всіх суб'єктів, які беруть громадську участь у прийнятті політичних рішень:

- взаємоповага між усіма суб'єктами як основа для чесної взаємодії та взаємної довіри;
- повага до незалежності неурядових організацій, незалежно від того, чи їх погляди відповідають точці зору органів публічної влади;
- повага до позиції органів публічної влади, на яких лежить відповідальність і підзвітність за прийняття рішень;
- відкритість, прозорість і підзвітність;
- оперативність, де всі суб'єкти пропонують відповідний зворотний зв'язок;
- недискримінація та інклюзивність, щоб усі менш привілейовані та найбільш уразливі могли бути почутими, а їхня думка врахована;

- гендерна рівність і рівноправна участь усіх груп, зокрема тих, що мають особливі інтереси та потреби, як-от молоді, людей похилого віку, неповносправних осіб і меншин;
- доступність завдяки використанню чіткої лексики та відповідних засобів участі, офлайн або онлайн, і на будь-якому пристрої.

Участь громадянських організацій у комунікації з органами влади полягає в тому, щоб збирати та розповсюджувати думки фізичних осіб прямо або через діяльність неурядових організацій. На меті стоїть забезпечення істотного обміну інформацією та поглядами, які допомагають зробити процес прийняття рішень зваженим, для враховування потреби громадськості.

Громадська участь має гарантуватися належними, структурованими та прозорими засобами, зокрема, де це потрібно, правовими чи нормативними заходами, до яких можуть належати обробка запитів на компенсацію чи відшкодування у випадку недотримання. Будь-які обмеження щодо участі мають чітко визначатися цими нормами та відповідати Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також відповідній практиці Європейського суду з прав людини. [18]

Громадяни повинні мати право приймати участь в обговореннях на будь-якій стадії. Інформація повинна бути легкодоступною та прозорою, що не стосується лише матеріалів, які за рішенням законодавства є секретними.

Органи публічної влади планувати громадську участь і керувати нею, чітко визначати цілі, суб'єкти, процес і часові рамки, а також методи, що застосовуються. Також, вони повинні надавати актуальну, повну інформацію про процес прийняття рішень і процедури для участі.

Перед громадянами, які долучається до прийняття рішень, не повинно з'являтися ніяких перешкод. Органи публічної влади мають це контролювати та мають вживати належних заходів для сприяння цій участі.

У разі потреби слід створити чи розвивати координуючі органи з метою впровадження процесів громадської участі і керування ними, а їхні ролі мають чітко визначатися, наголошуватися та підтримуватися. [18]

Масштаби та методи участі мають бути пропорційними проблемі. Органи публічної влади повинні намагатися залучити якомога більше внесків, зокрема з боку маргіналізованих, неблагополучних і вразливих груп людей.

До того як завершиться громадське обговорення органи публічної влади не можуть винести рішення, якщо цього не вимагають певні обставини.

3.2. Пріоритетні напрями налагодження ефективної комунікативної взаємодії в системі публічного управління України

Наведемо декілька рекомендацій щодо поліпшення ситуації у цій сфері. Ці рекомендації можна розділити на чотири розділи :

1) впровадження рекомендації та її вплив є швидким :

a. Здійснити інвентаризацію та аудит ефективності комунікації та ресурсів в уряді.

Результат потрібно розділити на три групи :

1) те, що є баластом і що потрібно скинути,

2) те, що можна передати на аутсорсинг,

3) те, що має залишитися в управлінні уряду;

b. Запровадити модель синергії фінансування.

В неспокійний для України час потрібно досягати максимальної економії витрат завдяки залученню ресурсів українського суспільства та міжнародних партнерів. Це модель, коли уряд замовляє послугу у переможця тендеру та оплачує невелику частину вартості;

c. Запровадити практику, коли кожного дня речник від уряду даватиме брифінг про те, на якому етапі знаходяться ті чи інші реформи, що зроблено за день, яка перешкоди виникли й яка потрібна допомога;

d. Скасувати положення про комунікативні плани до проектів рішень.

Від практики комунікації проектів рішень перейти до практики комунікації змісту політики. Розробити дієві методичні рекомендації щодо стратегічного та робочого планування комунікації;

e. Запровадити в уряді формати консультативних документів для

обговорення проблеми політики, варіантів її вирішення;

f. На урядовому порталі створити розділ для оприлюднення усіх проектів урядових рішень;

g. Скасувати інститут заочного погодження проекту. Урядові комітети мають стати основним майданчиком для узгодження проектів урядових рішень;

h. Створити внутрішню електронну систему комунікації для опрацювання проектів урядових рішень. Всі члени уряду та особи, котрі працюють над проектом рішення, можуть бачити пропозиції один одного, коментувати та узгоджувати їх в електронному режимі;

i. Скоротити посади, які забезпечують ті функції комунікації, що можуть бути передані на аутсорсинг. Наприклад, функція медіа – моніторингу;

j. Поширити практику “Відкритої бухгалтерії” – оприлюднення бухгалтерії міністерства на сайт;

k. Здійснювати постійний моніторинг ухвалення урядом рішень на предмет дотримання процедури. Дотримання процедури є самоціллю;

l. Поширювати кращі практики уряду та моделі поведінки, що демонструють етику в політиці. Ці приклади не повинні залишатися поза увагою суспільства;

m. Більше звертати уваги, зусиль, енергії на те, що уряд робить і підхоплювати цю роботу. Реформи зустрічають внутрішній опір системи, який без активної підтримки медіа, громадських організацій не вдасться здолати.

2) впровадження рекомендації є швидким, результат відчутний згодом:

a. Уряд має почати широко застосовувати практику аутсорсингу послуг щодо всіх функцій, де це можливо;

b. Розробити комплексну стратегію комунікації, яка б визначала цілі, меседжі, які мають бути донесені урядовцями, чіткий план дій, відповідальних, інструменти тощо;

c. Розробити комунікаційні стратегії хоча б двох галузевих політик. Наприклад, децентралізація, реформа охорони здоров'я;

d. Аналіз політики має бути обов'язковою передумовою прийняття рішень політики. Він має містити дослідження проблеми, оцінку впливу, аналіз стейкхолдерів, розробку можливих альтернатив політики, аналіз співвідношення вигід та затрат;

e. Трансформувати функцію урядової комунікації з прикладної у невід'ємний елемент процесу розробки та впровадження політики. Комунікація має зароджуватися у політичній частині органу в момент початку роботи над проблемою політики. Це наскрізна функція.

3) для впровадження рекомендації потрібен тривалий період :

a. Запровадити практику “живого” стратегічного планування комунікації в КМУ та міністерствах;

b. Провести комплексну реформу державної служби, результатом якої стане зміна порядку добору кадрів на державну службу, системи мотивації, істотне підвищення заробітної плати;

c. Припинити множити офіційні веб – сайти, в яких неможливо розібратися. Створити єдиний портал;

d. Розпочати цілеспрямовану роботу для трансформації мови комунікації уряду із номенклатурою бюрократичної на “людську”.

4) впровадження рекомендації є перманентним процесом :

a. Постійно та інтенсивно працювати над запровадженням електронного урядування в Україні, максимально використовувати модель синергії фінансування;

b. Стимулювати розвиток та створювати можливість для розвитку низової участі через запровадження інструментів онлайн петицій, громадських слухань тощо;

c. Максимально використовувати інноваційні та малозатратні канали комунікації, прикладні інструменти, програми : соціальні мережі, хмарні технології тощо.

Висновки до розділу 3

Реформування системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні в умовах сучасних глобалізаційних процесів та розвитку інформаційного суспільства детермінує необхідність кардинальних змін у системі публічного управління. Формування сервісного управління потребує встановлення сучасних комунікацій як форм взаємодії різних суспільних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний характер клієнтоорієнтованого управління потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою, громадянами та інститутами громадянського суспільства.

Сьогодні органи влади почали активніше залучати різноманітні інституції громадянського суспільства до робочих груп з розроблення законопроектів, активно упроваджуються технології електронного урядування, що дозволяють забезпечувати прозорість та відкритість влади, зменшувати рівень корупції, підвищувати якість надання адміністративних послуг, тим самим підвищуючи ефективність влади. Таким чином, громадська думка має бути в центрі формування державної комунікативної політики. Щоб рішення, що приймаються владою, були прийняті суспільством, необхідно починати враховувати інтереси різних груп громадськості замість того, щоб маніпулювати громадською думкою. Отже, необхідність реформування державних комунікацій як стратегії для встановлення довіри між державою та суспільством зумовлює зміну відносин та активізацію участі у процесі публічного управління всіх його учасників.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У випускній кваліфікаційній роботі досліджено комунікацію органів влади з інститутами громадянського суспільства, що дозволило розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення дослідженої предметної сфери.

В результаті дослідження досягнута його мета та розв'язані поставлені завдання, що дозволяє зробити такі загальні висновки:

1. Окреслено основні дослідницькі напрями та конкретизовано проблематику комунікацій в публічному управлінні, зокрема обґрунтовано необхідність розроблення теоретичних засад комплексного застосування напрацьованих у різних галузях науки підходів, теорій та моделей комунікацій у вивченні та формуванні ефективних комунікацій в публічному управлінні; доцільність напрацювання теоретичних і методичних засад для забезпечення системного підходу до аналізу та формування комплексу ефективних комунікацій в публічному управлінні; критерії та фактори забезпечення ефективності комунікацій в публічному управлінні та способи їх активізації.

2. Проаналізовано класичні та сучасні теорії й моделі комунікації в площині їх використання в публічній сфері, що дозволило довести, що у сфері публічного управління ефективність комунікації визначається як отримання за допомогою наявних комунікативних та інших ресурсів максимального управлінського результату (ефекту) відповідно до поставленого завдання (мети). Як наслідок, структурована предметність та визначено логіку дослідження проблеми теоретичних засад формування ефективної комунікацій в публічному управлінні.

3. Досліджено нормативно-правове регулювання інформаційної галузі в Україні та запропоновано основні здобутки зарубіжних країн для впровадження у вітчизняну практику, що дає підстави стверджувати, що найбільш прийнятним досвідом для запровадження й адаптації механізму комунікацій органів влади з інститутами громадянського суспільства в Україні є досвід США, Фінляндії та Польщі.

4. Визначено комунікативну складову системи публічного управління в

умовах його реформування, обґрунтовано доцільність використання сучасних засобів мережевого суспільства та новітніх управлінських технологій, що дозволяє припустити, що використання соціальних медіа надає великі можливості для спілкування з громадянами он-лайн. Крім того, соціальні медіа створили канали для ефективного поширення інформації серед громадськості. Також соціальні медіа дозволяють побудувати прозорий діалог між представниками влади і, зокрема, місцевого самоврядування з їх громадянами.

5. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад налагодження комунікацій органів влади з інститутами громадянського суспільства на сучасному етапі їх реформування, застосування яких сприятиме забезпеченню системної взаємодії центральних органів виконавчої влади з органами інших гілок влади, інститутами громадянського суспільства шляхом втілення таких принципів, як раціональність та дієвість, прозорість, економічна доступність, підзвітність тощо.

За підсумками проведеного дослідження з метою вдосконалення організаційно-правових засад налагодження комунікацій органів влади з інститутами громадянського суспільства нами пропонуються такі основні рекомендації:

- забезпечення широкої участі (має вирішальне значення для процесу прийняття політичних рішень, підвищуючи якість, розуміння і довгостроковий характер застосування політичної ініціативи);
- підвищення рівня довіри (відкрите та демократичне суспільство ґрунтується на чесній взаємодії між суб'єктами і різними секторами суспільства, що передбачає повагу та взаємну надійність);
- досягнення належного рівня підзвітності й прозорості (діяльність в суспільних інтересах вимагає відкритості, відповідальності, ясності, підзвітності як від інститутів громадянського суспільства, так і органів державної влади із забезпеченням прозорості на всіх етапах);
- гарантування незалежності (інститути громадянського суспільства повинні бути визнані вільними і незалежними структурами щодо своїх цілей,

рішень і заходів, повинні діяти незалежно і відстоювати свої позиції, що мають корелювати із діяльністю органів державної влади, значною мірою прирюючи забезпеченню ефективного двостороннього діалогу й прийняттю відповідних управлінських рішень).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

- 1) Андреева Г. М. Соціальна психологія. М. : аспект-пресс, 1996. С. 76.
- 2) Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. - к. : центр сприяння інституц. Розвитку держ. Служби, 2006. - 160 с. - (серія "б-ка молодого держ. Службовця").
- 3) Арато Е., Коен Дж. Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства // політична думка. — 1995. — № 1. — с. 25–31.
- 4) Біркхольц К. Економічний розвиток громади та його потенціал // матеріал до семінару «економічний розвиток громади», організованого мережею асоціацій органів місцевого самоврядування органів місцевого самоврядування південно-східної Європи. — берлін. — 2005.
- 5) Бониссар Д. “privacy international”. Свобода інформації в мирі. — 2006 [електронний ресурс] / Д. Бониссар. — режим доступу : <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>
- 6) Власюк О. С. Формування громадянського суспільства в Україні // український соціум нід / О. С. Власюк, В. С. Крисаченко (ред. Кол.) Та ін. - к. : знання України, 2005. - 792 с.
- 7) Виконавча влада в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 128 с.
- 8) Бацевич Ф.С. основи комунікативної лінгвістики / Ф.С. бацевич. — к., 2004. — 342 с.
- 9) Волченко С. Роль комунікації в громадянському суспільстві / С. Волченко // Управління і адміністрування : зб. наук. ст. студ. ден. форми навч. / відп. ред. С. І. Бай. — Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. — Ч. 2. — С. 349–355.
- 10) Государственное управление : основы теории и организации : учеб. / в 2 т. / т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. — изд. 2-е, с изм. И доп. — м. : “статут”, 2002. — 366 с

- 11) Габермас, Ю. Теорія комунікативної дії [текст]: / Ю. Габермас. // вісник московського університету. Серія 7: філософія. - 1993 - № 4 - стор. 43-63.
- 12) Дніпренко Н. К. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / Н. К. Дніпренко; за заг. Ред. Канд. Наук з держ. Упр. Н. К. Дніпренко. – к. : тов “вістка”, 2008. – с. 17-136.
- 13) Донец П.Н. Основы общей теории межкультурной коммуникации / П.Н. Донец. – харьков: штрих, 2001. – 384 с.
- 14) Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [моногр.] / В. Б. Дзюндзюк. – х. : вид-во харрі уаду “магістр”, 2003. – 236 с
- 15) Загальна декларація прав людини (рос/укр) від 10.12.1948. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015
- 16) Зверинцев А. Б. Коммуникационный менеджмент : рабочая книга менеджера пр / А. Б. Зверинцев. – 2-е изд., испр. – спб.: союз, 1997. – 288с.
- 17) Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади: навч. Посіб. / [В. М. Дрешпак, Т. М. Брус, О. В. Тинкован та ін.] / за заг. Ред. В. М. Дрешпака. – д. : дріду наду, 2007. – 160 с
- 18) Керівні принципи щодо громадської участі у процесі прийняття політичних рішень від 27.09.2017. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/0900001680786ab4>
- 19) Каган М. С. Мир общения : проблема межсубъектных отношений / М. С. Каган. – : политиздат, 1988. – 319 с
- 20) Конецкая В. П. Социология коммуникации : учебник / В. П. Конецкая. – м. : международный университет бизнеса и управления, 1997. – с. 69–71.
- 21) Кастельс М. Інформаційне суспільство та держава добробуту. Фінська модель. – к.: генеза, 2006. – 256 с.
- 22) Катлип С. М. Паблик рилейшнз. Теория и практика : учеб. Пособ. /

С. М. Катлип, А. Х. Сентер, Г. М. Брум ; пер. С англ. – 8-е изд. – москва : вильямс, 2000. – с. 23.

- 23) Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень від 1.10. 2009 року. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу:<https://rm.coe.int/coermpubliccommonsearchservices/displaydctmcontent?documentid=090000016802eeddb>
- 24) Карташов А. В., радченко О. В. Політична абетка. Громадянське суспільство і політика навчальний посібник
- 25) Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля від 25.06.1998. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_015
- 26) Климанська Л. Д. Соціально-комунікативні технології в політиці: Таємниці політичної “кухні” : монографія / Л. Д. Климанська. – Львів : Вид. національного ун-ту “Львівська політехніка”, 2007. – 332 с
- 27) Лиллекер Д. Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Д.Лиллекер; пер. С англ. С.И.остнек – х. : изд-во „гуманитарный центр”, 2010. – 300с.
- 28) Лахижа М. Реалізація програми “приятна адміністрація” та проведення конкурсів з метою вдосконалення діяльності органів влади: польський досвід / М. Лахижа, О. Черчатий // вісн. Держ. Служби україни. – 2007. – по 3.
- 29) Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043
- 30) Міністерство юстиції України роз’яснення від 03.02.2011. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>
- 31) Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб / В. Я.

- Малиновський. – Луцьк : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
- 32) 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
 - 33) Моисеев В. А. Паблик рилейшинз : теория и практика / В. А. Моисеев. – К. : АИРА-Р, 1999. – 376 с.
 - 34) Менеджмент в державному управлінні: Навчальний посібник / В. П. Петков, О. О. Соломенчук, С. В. Петков / За заг. ред. д-ра юр. наук В. П. Петкова. — Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2001. — 303 с.
 - 35) Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: наук.-метод. Видання / під наук. Керівн. О.с. поважного. – донецьк: донецький держ. Ун-т управління, 2011. – 107 с.
 - 36) Прилюк Ю.Д. Общественные отношения и социальное общение // общественные отношения (социально-философский анализ). — Киев, 1991. — с. 37.
 - 37) Професійно-педагогічна комунікація. Навчальний посібник для вnz (рек. Мон україни) Волкова Н.П., 2006. 256 стр.
 - 38) Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-вр. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/pro_zvernennya_gromadyan.htm
 - 39) Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації. Закон України від 23 вересня 1997р. № 539/97-вр. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-вр>
 - 40) Про сприяння розитку громадянського суспільства в Україні : Указ президента України №68/2016. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
 - 41) Питання координаційної ради сприяння розвитку громадянського

суспільства : Указ президента України №487/2016. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу:
<https://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692>

- 42) Пашко Л. А. Комунікативна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства як механізм запобігання корупції: Навч.-метод. матеріали/ Л. А. Пашко, Н. Б. Ларіна, С. В. Загороднюк, Л. М. Фугель ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. — К. : НАДУ, 2011. — 144 с.
- 43) Рекомендація комітету міністрів ради європи «про участь громадян у місцевому публічному житті» від 6 грудня 2001 р. [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_739
- 44) Соціологічний словник [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу: http://www.dut.edu.ua/uploads/l_716_69121231.pdf
- 45) Соколов, А. В. Общая теория социальной коммуникации / А. В. Соколов. - с.пб., 2002.
- 46) Теорія комунікації [текст] : наук. Вид. / Г. Г. Почепцов. - к. : спілка рекламистів України, 1996. - 175 с.
- 47) Терминасова С. Г. Язык и межкультурная коммуникация / С. Г. Терминасова. – м., 2000. – 262 с.
- 48) Терещенко Д.А. організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... Канд наук з державного управління: 25.00.02 / діна акрамівна терещенко; харківський рідуд. – харків, 2009. – 207 с.
- 49) Управление персоналом: Энциклопедический словарь / Под ред. А. Я. Кибанова. — М.: ИНФРА-М, 1998. — 453 с.
- 50) Ушакова Т. Н. и др. Речь человека в общении. — М.: Наука, 1989. — 192 с.
- 51) Фаст Дж. Знак чувства бессловесности. Словно раскрытую книгу прочти человека / Д. Ниренберг, Г. Калеро. — Минск: Попурри, 1996. — 383 с.

- 52) Філософський енциклопедичний словник [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу:
http://shron1.chtyvo.org.ua/Shynkaruk_Volodymyr/Filosofskyi_entsyklopedychnyi_slovnnyk.pdf
- 53) Формановская Н. И. Речевое общение : коммуникативно-прагматический подход / наталя ивановна формановская. – м. : рус. яз., 2002. – 216 с.
- 54) Шарков Ф. Н. Коммуникология: основы теории коммуникации: учебник / Ф.Н. Шарков. 3-е изд. – м.: издательско-торговая корпорация «дашков и ко», 2012. – 592с
- 55) Штромайер Г. Політика і мас-медіа / Герд Штромайер ; [пер. з нім. А. Орган]. – к.: вид. Дім «києво-могилянська академія»
- 56) Швальбе Б. Личность, карьера, успех / Швальбе Б., Швальбе Х. / Пер. с нем. — М.: А/О «Изд. группа “Прогресс”», “Прогресс-Интер”, 1993. — 240 с.
- 57) Ярина Журба, Віктор Андрусів. Наукова стаття. Комунікація уряду із суспільством [Електронний ресурс] : [Веб-сайт]. – Режим доступу:
<https://www.slideshare.net/ukrainecrisismediacenter/govcommsua-54338840>
- 58) Яковлев И.П. ключи к общению. Основы теории коммуникаций: [текст] / И.П.Яковлев. – изд. 2-е, перераб. – спб., “авалон”, “азбука-классика”, 2006. – 240 с.
- 59) Язык и моделирование социального взаимодействия: Сб. ст. / Пер. с англ., фр. и нем. / Сост. В. М. Сергеев и П. Б. Паршина; Общ. ред. В. В. Петрова; Вступ. ст. В. М. Сергеева. — М.: Прогресс, 1987. — 464 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Постанови та Розпорядження КМУ з приводу комунікації

<i>Постанови КМУ</i>	<i>Розпорядження КМУ</i>
від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»	від 18 жовтня 2004 р. № 759 «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації»
від 29 серпня 2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади»	від 13 січня 2010 р. № 85 «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики»
від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»	від 29 вересня 2010 р. № 1912 «Деякі питання удосконалення роз'яснювальної роботи органами виконавчої влади»
від 12 серпня 2009 р. № 898 «Про взаємодію органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та державної установи «Урядовий контактний центр»	від 15 грудня 2010 р. № 2311 «Про проведення публічного громадського обговорення системних соціально-економічних реформ»
від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»	від 5 квітня 2012 р. № 220 «Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»

від 25 травня 2011 р. № 583 «Питання виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади»	від 18 липня 2012 р. № 514 «Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 1176 «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2014 – 2015 роках»
від 12 жовтня 2011 р. № 1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка»	від 2 листопада 2016 р. № 802 «Про затвердження плану заходів на 2016 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 – 2020 роки»
від 13 червня 2012 р. № 671 «Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»	від 2 березня 2016 р. № 182 «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення Національного контактного центру»
від 20 червня 2012 р. № 658 «Про утворення Ради голів громадських рад при органах виконавчої влади»	від 2 грудня 2015 р. № 1269 «Про схвалення Концепції створення Національного контактного центру»
від 19 грудня 2012 р. № 1212 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру громадських об'єднань»	від 30 листопада 2016 р. № 909 «Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016 – 2018 роках»

від 29 квітня 2013 р. № 324 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів»	від 11 травня 2017 р. № 296 «Про затвердження плану заходів на 2017 рік з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 – 2020 роки»
	від 10 травня 2018 р. № 297 «Про затвердження плану заходів на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 – 2020 роки