

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 22.12.2016 № 1604)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



Дніпровський державний
аграрно-економічний
університет

ДКС Центр
Видавництво ТОВ «ДКС-центр»

0 0 0 0 0 0 0

УДК (329:352.07)

О. В. Рашковська,

*аспірант кафедри державної політики та суспільного розвитку
Національної академії державного управління при Президентові України*

ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ НА ДЕМОКРАТИЗАЦІЮ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

О. Rashkovskaya,

*postgraduate student, Department of public policy and social developvent
National Academy of Public Administration by the President of Ukraine, Kyiv*

THE IMPACT OF CIVIL COMMUNICATION ON DEMOCRATIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

Стаття присвячена аналізу впливу громадянських комунікацій на демократизацію системи державного управління в Україні. Особливу увагу автор приділив визначенню відмінностей між поняттями "громадські комунікації" та "громадянські комунікації", які полягають в тому, що громадська комунікація, де суб'єктом виступає держава, а об'єктом громадськість, спрямована на забезпечення підтримки суспільством дій влади, що досягається підвищенням рівня довіри громадян до державних інституцій; формуванні та підтримці ефективного зворотного зв'язку із громадянами для моніторингу ситуації й оцінювання результатів своєї роботи. Громадянська ж комунікація, навпаки, передбачає, що суб'єктом виступає громадськість, а об'єктом держава. Канали громадянської комунікації використовуються з метою безпосереднього демократичного впливу громадян на державні органи управління щодо контролю і захисту їх прав, свобод, інтересів та отримання належних послуг.

This article analyzes the impact of civil communications on democratization of public administration in Ukraine. Special attention is paid to differences between the concepts of "public communication" and "civil communications", which lies in the fact that public communication where a State subject and the object of the public to promote public support of the authorities that achieved higher levels of public confidence in government institutions; formation and maintenance of effective feedback from citizens to monitor the situation and evaluate the results of their work. Civil communication is,

by contrast, provides that subject to public acts, and subject state. Civil communication channels used to direct democratic influence of citizens on state authorities to control and protect their rights, freedoms, interests and obtain appropriate services.

Ключові слова: державне управління, комунікація, масові комунікації, громадські комунікації, громадянські комунікації, державна політика

Keywords: governance, public policy communication, mass communication, public communication, civil communication.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ. Основну управлінську функцію в соціальній системі виконує держава яка через свою систему державного управління безпосередньо включена в структуру суспільства та соціальне життя. По своїй суті, державне управління є особливим інститутом, який виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи і супроводжує всю історію розвитку суспільства. Кожному типу соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми і методи управління. По суті саме управління – це не що інше, як здійснення цілеспрямованих комунікативних контактів людей, які обмінюються й споживають певну інформацію. У цьому контексті можна говорити, що наявні і майбутні способи створення суспільних благ і якість методів управління соціумом самим радикальним чином залежить і буде залежати від інформаційно-комунікативних зв'язків.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ З ПРОБЛЕМИ. У межах вітчизняної науки державного управління, питань розвитку масової, громадської та громадянської комунікації, зв'язків з громадськістю знайшли своє відображення в роботах таких учених як А.Афонін, В.Бакуменко, Т.Бутирська, М.Білінська, О.Валевський, Р.Войтович, В.Голубь, Н.Гудима, В.Гурковський, Ю.Ковбасюк, В.Козаков, Г.Почепцов, О. Пужал, Я.Радиш, В.Ребало, С.Телешун, В.Тертичка, Є.Романенко та ін.

В той же час поза увагою дослідників знаходиться таке важливе питання як аналіз відмінностей понять “громадські комунікації” і “громадянські комунікації”, їх вплив на демократизацію державного управління в Україні В цьому полягає актуальність та практичне значення запропонованої статті.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ. Мета статті полягає в аналізі впливу громадянської комунікації на демократизацію системи державного управління України. Для досягнення цілей статті, автор поставив перед собою наукове завдання, а саме: – визначити відмінності понять “масові комунікації”, “громадські комунікації” та “громадянські комунікації” та їх роль і місце в демократизації системи державного управління в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ. Державна комунікація є основним елементом комунікативної мережі в суспільстві з одного боку, з іншого вона виступає регулюючим і координуючим механізмом у взаєминах держави та суспільства, забезпечуючи стабільність і ефективність функціонування суспільного організму в цілому і тому вона покликана виконувати наступний ряд функцій:

- консервативну, спрямовану на збереження статус-кво державної системи, що сприяє стабільному існуванню соціального організму;
- координуючу, що забезпечує координацію владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта;
- інтегруючу, пов'язану зі здійсненням такої державної політики, яка б урахувала інтереси всіх елементів суспільної системи, сприяла виробленню й прийняттю погоджених управлінських рішень;
- мобілізаційну, спрямовану на забезпечення легітимності існуючого громадського порядку, одержання підтримки й схвалення суспільства із приводу прийнятих управлінських рішень;
- соціалізуючу, пов'язану із засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня політико-управлінської компетентності громадян.

Попри всілякі труднощі процесу формування, сьогодні система державного управління України у новій політичній моделі виступає як організаційне начало цілеспрямованої діяльності людей, їх колективів, а в кінцевому значенні суспільства в цілому. По відношенню до останнього вона представляє собою політико-управляючу структуру, а її управлінська діяльність набуває політико-правового характеру життя суспільства. Г.В.Атаманчук, зокрема, визначає державне управління як практичний організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, захисту або перебудови, спираючись на владну силу [1, с. 38].

Також комунікативну мережу державного управління можна представити у вигляді двох найбільш загальних інформаційно-комунікативних підсистем. Одна з них характеризує внутрішні зв'язки й механізми управління, які безпосередньо відчують впливи та виклики зовнішнього середовища за допомогою яких держава вирішує інформаційно-комунікативні завдання, пов'язані з найважливішими для нього функціями, а саме – збором інформації з актуальних проблем, прийняттям рішень, розподілом ресурсів, обов'язків і відповідальності за виконання рішення і контроль. Друга ж розкриває ту сферу управлінських зв'язків, де інформація, з одного боку, у вигляді рішень надходить

на зовнішній інформаційний ринок, тобто намагається здійснити той або інший вплив на суспільні відносини й свідомість громадян, з іншого – інформаційний вплив на діяльність інших суб'єктів державних органів влади, які не належать до системи державного управління.

Саме такий підхід для нас є привабливим, адже він дозволяє у подальшому аналізі в підсистемі зовнішньої комунікації виявити місце, роль та зміст громадянської комунікації як одного із важливих ресурсів демократизації державного управління.

Отже, вся сукупність внутрішніх та зовнішніх зв'язків системи державного управління утворюють основу комунікативної мережі, “яка проявляється:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– в ході реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

– в ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

– в ході керівництва вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

– в ході керівництва роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади;

2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

– з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), в частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб” [2, с.15].

Все це означає, що система державного управління має складну будову і нелінійний тип зв'язку між її елементами, що безперечно потребує стабілізації і впорядкування їх взаємодії. Адже відомо, що одним із важливих принципів функціонування будь-якої системи є її залежність від ефективності зв'язків між внутрішніми елементами та зовнішнім середовищем.

У цьому зв'язку, одним із основних ефективних елементів і засобів обміну інформацією виступає масова комунікація, яка в залежності від типів режиму набуває або демократичного, або тоталітарного чи авторитарного змісту. Її функціонування й використання слід розглядати як важливий інструмент забезпечення стабільності функціонування інституційних структур органів державної влади, поглиблення взаємодії між їх ієрархічними рівнями та громадянами. Тому масова комунікація є важливим елементом інформаційно-комунікативної мережі в суспільстві.

Масова комунікація представляє собою систему транслявання в масову свідомість соціальних оцінок поточної дійсності, тобто оцінок актуальних подій, що попадають у поле зору масової свідомості, або оцінок актуальних результатів практичної діяльності з погляду інтересів тих або інших соціальних груп та відомств. А це означає, що масова комунікація все більше приймає політико-управлінський характер. Це по суті є вертикальна і одностороння направлена модель адміністративно-комунікативної трансляції інформації державної влади суспільству.

Масова комунікація як особливий вид соціального спілкування, що відбувається в масштабах усього суспільства і як найважливіша умова суспільного розвитку та організації. Вона стала пріоритетним напрямом ґрунтовних наукових досліджень вже на початку ХХ століття перш за все в філософії, праві, психології та соціології.

Таким чином, суб'єктами масової комунікації є соціальні групи, що реалізують свої потреби, пов'язані із забезпеченням умов власного існування, у цьому випадку умов, пов'язаних з необхідністю внесення в масову свідомість, тобто в систему свідомості, що функціонує безпосередньо на практиці, соціальних установок на основі власних світоглядних парадигм, виражених у формі їх групових ідеологій.

Але комунікативний аспект владно-управлінських відносин крім впливу одного суб'єкта комунікативного акту на інший має передбачати і зворотний зв'язок, який буде ефективним тільки тоді, коли об'єкт не панує над суб'єктом, а має з підвладними взаєморозуміння, яке сприяє конструктивному діалогу, що приводить до консенсусу. Така природна потреба об'єктивно обумовила необхідність переходу від монологічної форми масової комунікації між державною владою і громадянами до діалогічної взаємодії держави і громадянського суспільства. Якщо політичний монолог персоніфікує вертикальну й односторонню спрямовану модель адміністративно-пропагандистської трансляції інформації з верхніх рівнів політичної влади вниз, до суспільства, до мас, то діалогова модель – це двосторонній комунікативний процес між рівноправними партнерами, кожен з яких використовує доступні їм канали, що адекватно відповідає суті демократичних вимог щодо функціонування всіх сфер політико-соціального життя суспільства.

Міжнародний досвід свідчить, що швидке й стабільне зростання економіки можна забезпечити за рахунок внеску в людський і соціальний капітал. Збільшення цього “нематеріального” капіталу відбувається не тільки за рахунок якісної освіти та постійного підвищення кваліфікації працівників, але й через зміцнення професійних і суспільних

зв'язків, виявлення й узгодження інтересів різних соціальних, конфесійних, етнічних груп, врахування культурних, гендерних і інших відмінностей. А ефективність такого впливу на всі сфери суспільної життєдіяльності (політику, економіку, управління, соціальну сферу, культуру), що особливо важливо підкреслити, визначається:

- кількістю і якістю інформаційного ресурсу, яким розпоряджається громадянське суспільство;
- кількістю і якістю засобів комунікації, використовуючи які, громадянське суспільство може доносити свої інтереси, очікування, ідеї до влади, бізнесу, населення.

Таким чином можна говорити, що державні органи влади й управління за демократичного устрою не можуть виконувати свої функції, не взаємодіючи на паритетних засадах із громадянами та їх об'єднаннями, не добиваючись і не завойовуючи їх підтримки та схвалення під час обговорення і прийняття рішень з тих чи тих питань соціально-економічного розвитку.

У цьому контексті, в межах нашого дослідження, особливе значення набуває проблема міжсекторної комунікативної взаємодії, яка є запорукою економічного процвітання й утвердження демократії в країні. Звичайно, що мова йде про впровадження громадської і громадянської комунікації. На жаль суть цих понять в науці часто або ототожнюється й плутається, або розмивається настільки, що до них включаються інші, не притаманні їм сутнісні ознаки. Спільне коріння у наведених термінах ще не означає, що вони мають однакове значення.

Є.Чак, аналізуючи відмінність понять “громадське” і “громадянське” пише, що “слово громадський утворене від іменника громада і означає “не державний”, “не службовий”, “добровільний”; “такий, що стосується всього населення або окремого колективу” (громадські організації, громадські доручення, громадські розповсюджувачі преси.) Громадянський – прикметник від іменника громадянин (останній може мати такі значення, як “підданий якоїсь держави” і “свідомий член суспільства”) означає: “такий, що має стосунок до людини як громадянина”. Наприклад, громадянські права, громадянська війна, громадянська свідомість, громадянська лірика, тощо [3]. Зрозуміло, що з позицій цього підходу основним суб'єктом громадянських комунікацій є громадяни, тобто люди, що володіють широкими правами, адекватними міжнародній Хартії прав людини, знають свої права, уміють їх захищати і нетерпимо ставляться до будь-яких проявів насильства й сваволі, людей чесних, по велінню серця виконуючих свої обов'язки, відчуваючи нерозривний зв'язок з Батьківщиною, її минулим, сьогоденням і майбутнім і постійно беруть на себе відповідальність за її долю, своїми конкретними справами, допомагаючи тим самим країні стати сильнішою і багатшою.

Інакше кажучи, громадянин, це індивід, для якого характерні:

- громадянська компетентність, в основі якої – сукупність знань, що дозволяють вільно орієнтуватися в суспільному житті, правильно визначати способи своєї поведінки й життєві плани;
- громадянськість – наявність у людини системи соціально значимих моральних ціннісних орієнтирів, що забезпечують почуття причетності до долі Батьківщини і виявляти готовність прийняти на себе моральну відповідальність за минуле, сьогодення, майбутнє, обираючи направленість своїх дій на активну участь у розвитку своєї країни, суспільного життя у формах, що відповідають моральним і правовим нормам;
- громадянська активність – нагромадження досвіду реальних соціально значимих справ, участі в громадських об'єднаннях і акціях, спрямованих на захист прав громадян, зміцнення правопорядку тощо.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що поняття “громадянські комунікації” суттєво ширше, ніж поняття “громадські комунікації”.

На нашу думку, їх відмінність полягає в тому, що громадська комунікація, де суб'єктом виступає держава, а об'єктом громадськість, спрямована на забезпечення підтримки суспільством дій влади, що досягається підвищенням рівня довіри громадян до державних інституцій; реалізації єдиної державної комунікативної політики шляхом створення системи впливу влади й управління на громадську думку; формуванні та підтримці ефективного зворотного зв'язку із громадянами для моніторингу ситуації й оцінювання результатів своєї роботи; налагодження співпраці із громадськими організаціями (експертиза, консультації, громадський контроль) задля забезпечення інформування громадськості про здійснювану політику та створення й підтримки позитивного іміджу влади.

Громадянська ж комунікація, навпаки, передбачає, що суб'єктом виступає громадськість, а об'єктом держава. Канали громадянської комунікації використовуються з метою безпосереднього демократичного впливу громадян на державні органи управління щодо контролю і захисту їх прав, свобод, інтересів та отримання належних послуг.

В Україні, як і в більшості країн світу, система державного управління функціонує в умовах ускладнення простору політичної комунікації та урізноманітнення технологій комунікативної взаємодії. При збільшенні кількості суб'єктів політико-управлінського процесу зростає і якість їх взаємозв'язку. Це пов'язано як з диверсифікацією джерел інформації так і з удосконаленням технічного забезпечення діяльності влади і громадян. За цих умов особливої ваги набуває готовність і здатність органів державної влади використовувати ефективні механізми взаємодії з громадськістю, як безпосередньо (з залученням громадських організацій) так і опосередковано (через мас-медіа). Тобто, запорукою ефективності державно-управлінської діяльності в постіндустріальному суспільстві має стати така комунікативна політика держави яка б сприяла реалізації функціональних повноважень органами державної влади та налагодження ефективних форм взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Такий аспект комунікативної взаємодії з громадськістю в системі державного управління ми відносимо до так званої громадської комунікації. Специфічність її полягає в тому, що вона, на наш погляд, означає обмін державних органів влади та інших організаційних (корпоративних) утворень з людьми та їх громадськими об'єднаннями повідомленнями, у яких відображена інформація громадського призначення. Тобто, громадська комунікація

передбачає суб'єкт-об'єктну взаємодію, де суб'єктом виступають органи державної влади і різного роду корпоративні організації, а об'єктом – громадськість. В цьому контексті цілком виправданою, на наш погляд, є необхідність удосконалення управлінських інструментів регулювання процесу обміну інформацією, зокрема обґрунтування впровадження принципу партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, можна зробити висновок, що специфічна роль громадської комунікації полягає в тому, що вона забезпечує поширення, передачу соціально-політичної інформації як між елементами політичної системи, так і між політичною системою і навколишнім середовищем.

Сучасні суспільства характеризуються постійним множенням, прискоренням, ущільненням і глобалізацією комунікацій. Кількість і якість комунікацій безупинно зростає, їх розвиток постійно прискорюється, все більше людей втягується в комунікаційний процес, а його мережа досягає глобальних масштабів. Зростання комунікацій відкриває нові можливості, які звільняють людей від колишніх обмежень, від соціального тиску й примусу, створюючи підвалини особистісної репрезентації. Саме в цьому аспекті зростає актуальність громадянської мережі комунікації в житті суспільства. Конструювання мереж особистісної (громадянської) репрезентації передбачає реалізацію стратегічних потреб та інтересів громадянина у його праві на доступ до інформації, можливість користування нею та безпосереднього особистого впливу на процеси прийняття та реалізацію рішень в системі державного управління.

Впровадження громадянської комунікації найбільш повно відповідає принципам системного функціонування державного управління і є важливим чинником його демократизації. Мірилом реального демократизму може бути не просто абстрактна "свобода для всіх", формальна рівність, а жива й безпосередня участь усього народу в здійсненні народовладдя. Такий демократизм передусім характеризується відносинами між державою і громадянином. Таким чином, можна зробити висновок, що саме впровадження громадянської комунікації буде сприяти поглибленню демократичності державного управління, так як вона передбачає таку структуру комунікативної мережі, де органи державної влади і громадяни та їх об'єднання по чергово виступають як у ролі комунікатора (передавача повідомлення), так і реципієнта (отримувача повідомлення). Тобто, згідно із зазначеним підходом, громадянська комунікація представляє собою процес обміну між соціальними суб'єктами повідомленнями доступними їм каналами. Наприклад, державні органи через засоби масової інформації повідомляють (здійснюють інформаційний вплив) населення про процес прийняття рішення, інші, суб'єкти, кого ця проблема торкається, в свою чергу, теж мають можливість актуалізувати нагальні проблеми своєї праці, побуту, відпочинку та свого життя в цілому, виражати і захищати свої власні інтереси, і таким чином впливати на процес прийняття та впровадження державних рішень, але уже іншими доступними каналами.

ВИСНОВКИ. Нерозвиненість громадянської комунікації є однією з важливих причин низького рівня адаптації політичної системи в цілому та системи державного управління зокрема, до сучасних реалій та проблем суспільного життя що призводить до втрати належного рівня їх її підтримки в суспільстві, поглиблення їх суперечності. Зокрема, в більшості випадків діяльність майже всіх учасників масової та громадської комунікації не завжди узгоджується з поняттям "загальнолюдських цінностей".

Функціонування системи державного управління з урахуванням впливу громадянської комунікації формує власні механізми адаптації та модернізації з притаманними їм специфічними способами та засобами трансформації вимог і підтримки, перетворює її на саморегулюючий механізм конкретної участі громадян в реформаційних процесах суспільства.

Література.

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций/ Г.В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно правової теорії та практики /За заг. ред. В.Б. Авер'янова – К.: Факт, 2003. – 384 с.
3. Чак Є. Чи правильно ми говоримо?/ Є. Чак– К.: Освіта, 1997. – 240 с.

References.

1. Atavanchuk G.V. (2010) *Teorya gosudarstvennogo upravlenia*. [Theory of the State administration]. *Kurs lekciy, Omega, Moskva, Russia*.
2. *Dersgavne upravlinnya: problemu administrativno – pravovoi teorii ta praktuku* (2003) [Public Administration : Problems of administrative law theory and practice]/ za zag.red. V.B.Averianova, Fakt, Kyev, Ukraine.
3. Chak E. *Chi pravilno mi govorumo?* [Are we talking about?], Osvita, Kyev, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 18.04.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"

Вгору

