

УДК 351:328.18:34

А. І. КОХАН

## **ВИБІР ЕФЕКТИВНОГО МЕТОДУ КОМУНІКАЦІЇ У ПРОЦЕСІ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ**

*Визначено роль комунікації на різних етапах процесу прийняття рішень, соціально-політичні передумови та фактори, що впливають на вибір методу політичної комунікації у процесі прийняття політико-управлінських рішень. Здійснено аналіз доцільності використання певного методу комунікації в публічному управлінні.*

**Ключові слова:** політична комунікація; публічна влада; політико-управлінські рішення; комунікативна політика; громадянське суспільство; громадська думка; прийняття рішень.

*Outlines the role of communication at various stages of decision-making, social and political preconditions and factors that influence on the choice of political communication method in a process of politician and administrative decisions. The analysis of reasonable usage of the definite communication method in a public administration was done.*

**Key words:** political communication, public authority, policy and administrative decisions, communicative policy, civil society, public opinion, decision-making.

У політичній системі України політико-управлінські рішення продукуються, формуються та реалізуються центральними органами влади, а також місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Участь громадськості у процесі прийняття рішень свідчить про рівень розвитку демократії в суспільстві. Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів є найбільш впливовими суб'єктами політичної комунікації, застосовуючи різні форми та методи впливу на громадськість, вони здійснюють інформаційні обміни з усіх нагальних для суспільства питань. Однак у транзитному суспільстві, до якого належить і Україна, такий публічний діалог не завжди відповідає демократичним вимогам, не сприяє стабілізації суспільного розвитку. До проблемних питань у здійсненні комунікацій на різних етапах прийняття рішень органами публічної влади в Україні слід віднести недостатньо конструктивну участь громадськості, малоєфективні політичні комунікації, відсутність зворотного зв'язку з громадянами, неурядовими організаціями та суспільними об'єднаннями. Серед завдань, які стоять перед владою – необхідність підвищення рівня залучення громадян до процесів державотворення. Політична комунікація органів публічної влади в Україні має спрямовуватися на виконання завдань, продиктованих принципами демократичного політичного врядування. Причому рівень розвитку комунікативних процесів у нашій державі є досить достатнім, але недемократичним через відсутність системи налагодженого, постійного інформаційного обміну між політичною системою, її інститутами та

суспільством. Ускладнюється цей процес також відсутністю розвинених структур громадянського суспільства, які здатні суттєво впливати на якість політичної комунікації через функціонування системи обов'язкового зворотного зв'язку, постійного політичного діалогу як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях суспільства.

Участь громадськості збільшує прозорість процесу прийняття рішень, а також підвищує відповідальність посадових осіб перед громадськістю. Залучення громадськості до вироблення та впровадження політики сприяє посиленню ролі громадян у демократичних перетвореннях держави. Конструктивні зміни в цій сфері може забезпечити впровадження підходу до політичної комунікації як до політичного процесу, що передбачає постійний двобічний зв'язок між органами державної влади і громадськістю, основним в її здійсненні є досягнення інформаційної спільності учасників комунікації, забезпечення їх ідейної єдності.

Установлення ефективної комунікації суттєво змінює державно-управлінські підходи: влада зі статусу “над” громадянином переходить у статус “з” громадянином. Обов'язок органів влади – залучати громадськість до обговорення суспільних проблем і не просто інформувати населення, але обґрунтовувати, пояснювати, пропонувати альтернативні шляхи розв'язання суспільних проблем. Вибір оптимальних методів комунікації, що відповідають конкретним політичним і соціальним умовам та завданням, що стоять перед органами державної влади, підвищує результативність співпраці, забезпечує дотримання демократичних стандартів державно-управлінських відносин, принципів гласності та відкритості в діяльності влади в Україні [2].

У ст. 3 Конституції України зазначено, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Влада і громадянин мають співпрацювати як партнери, тільки у спілкуванні на паритетних началах можна сформулювати засади ефективної державної політики в усіх сферах життя.

Теоретичне обґрунтування проблем політичної комунікації закладено в дослідженнях зарубіжних науковців Т. Парсонса, Д. Белла, Г. Блумера, Ю. Хабермаса, Н. Лумана, А. Тоффлера. Сучасна наука, як стверджує відомий французький дослідник політико-комунікативних процесів Р.-Ж. Шварценберг, розуміє політичну комунікацію як засіб досягнення згоди між індивідами, політичними суб'єктами. За вченням американського політолога Л. Пайя, політична комунікація – це весь діапазон неформальних комунікативних процесів у суспільстві, це засіб організації відносин за вертикаллю, вважають – Ж.-М. Коттре, К. Сайне.

Сучасні дослідники приділяють увагу питанням комунікації, компетентності громадян, демократичності взаємин між елітою і громадянами. Так зазначену проблему розглядають науковці В. Андрущенко, В. Бех, О. Бабкіна, В. Бебик, І. Варзар, М. Головатий, Г. Почепцов. Варто відмітити праці В. Горбатенка щодо прогнозування політичної поведінки, В. Корнієнка – стосовно моделювання політичних процесів, С. Телешуна, С. Ситник, Н. Дармограй – щодо політичних мереж в системі публічного управління, роботи А. Шияна – з моделювання в економічних системах та багато інших. В останні десятиріччя теорія політичної

комунікації, її окремі аспекти розглядаються в роботах таких науковців, як О. Гриценко, С. Демченко, М. Карашук, В. Ковалевський, А. Костирев, О. Ромашко, Т. Шульга, Д. Яковлев та. Значний внесок у розвиток теорії комунікації здійснили такі вчені, як М. Анохін, М. Вершинін, А. Галкін.

Подальших наукових розробок потребує механізм залучення громадськості до процесу прийняття рішень, фактори підвищення ефективності політичних комунікацій, налагодження систематичної фахової експертно-аналітичної діяльності, спрямованої на глибоке вивчення громадської думки. Дані соціологічних опитувань повинні становити основу для подальшого розроблення політик і прийняття відповідних рішень.

Мета статті – визначити роль комунікації на різних етапах процесу прийняття рішень, соціально-політичні передумови та фактори, що впливають на вибір методу політичної комунікації у процесі прийняття рішень органами влади, проаналізувати доцільність використання того чи іншого методу комунікації в публічному управлінні, розробити пропозиції щодо підвищення ефективності комуникативних процесів.

Комунікація є обов'язковою складовою державної політики, оскільки вона більшою мірою, ніж інші сфери діяльності потребує спеціальних інформаційних обмінів, установлення і підтримки постійних зв'язків між її суб'єктами. Формування державної політики України сьогодні ускладнене протистоянням центрів прийняття державно-управлінських рішень, спричинене неузгодженостями між різними гілками влади внаслідок незавершеності політичної реформи. “Французький філософ Монтеск’є визначав демократію як систему узгоджувальних механізмів, балансів та противаг. За цих умов важливого значення набуває готовність, здатність і уміння всіх центрів прийняття державно-управлінських рішень використовувати ефективні механізми узгодження позицій і на цій основі реалізовувати конституційний принцип стримувань і противаг. Світова практика демократичного політичного врядування пропонує низку нормативно-правових, управлінських, технологічних механізмів налагодження дієвої системи стримувань і противаг у процесі здійснення державного управління. Серед таких механізмів – політичні комунікації як важливий засіб підвищення ефективності державного управління, формування нового типу взаємовідносин між центрами прийняття державно-політичних рішень. Український дослідник В. Бебик пропонує таке визначення поняття комунікації: “комунікація – це опосередкована і цілеспрямована взаємодія двох суб'єктів, яка може відбутися як у реальному, так і віртуальному просторі і часі” [3]. В. Бебик вважає, що політична комунікація – це процес передачі і обміну спеціальною політичною інформацією, що циркулює між частинами політичної системи, між політичною і суспільною системами, а також між суспільними групами та індивідами.

Комунікація є невід'ємною частиною публічного управління, основу якого складає процес прийняття рішень (рисунок).

В еволюції розвитку комуникативних відносин намітився якісно новий етап, що ознаменував необхідність інформаційної взаємодії (комунікації) в кількох напрямках: від громадян до управлінців і від управлінців до громадян, й горизонтально – між громадянами. Принциповим у цьому є те, що інформаційна взаємодія відбувається незалежно від владних ієрархій, і спрямовується безпосередньо

учасниками процесу, які мають доступ до відповідної інформації й здатні формулювати та обстоювати свої думки, оцінки, пропозиції. Політичні комунікації здійснюються з метою збільшити поінформованість цільової аудиторії про нову політику; забезпечити доступність інформації та можливість зворотного зв'язку, прозорості та легітимності процесу розробки політики; забезпечити обмін інформацією із зацікавленими сторонами для досягнення політичного консенсусу; заручитися підтримкою зацікавленої сторони для прийняття політичного рішення.

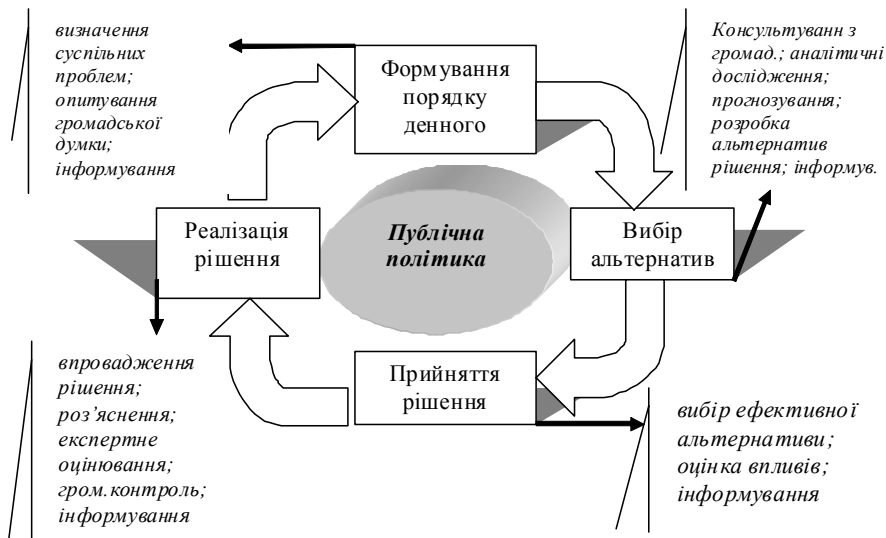


Рисунок. Роль і методи комунікації у процесі прийняття політико-управлінських рішень у публічній політиці

Політичні комунікації, здійснювані центральними та місцевими органами влади, мають бути чітко спрямованими на інтеграцію суспільства, пошук і донесення до населення таких суспільно значимих ідей, які були б зрозумілими і прийнятними для більшості українських громадян. Завдання структурних підрозділів, які відповідають за реалізацію комунікативної політики, – забезпечити інформаційно-аналітичний супровід процесу прийняття політико-управлінських рішень [2]. З цією метою необхідно провести вивчення громадської думки щодо нагальних соціально-політичних питань, які турбують громадян.

Отримані результати опитувань для представників органів влади є підставою для визначення подальших дій, суть яких і складають правильно обрані методи комунікації. Методи комунікації між центрами прийняття державно-управлінських рішень залежить від мотивів і цілей, визначених ними, знання предмета комунікації, дотримання морально-етичних принципів комунікативної взаємодії та володіння засобами психологічного впливу. Отже, варто наголосити на трьох рівнях комунікації.

1. Інформування передбачає однобічне надання інформації зацікавленим групам чи організаціям, що представляють інтереси тих, на кого відповідна політика потенційно впливає.

2. Консультування також однобічна комунікація, що у процесі прийняття рішень надає інформацію у зворотному напрямі – від громадськості стосовно окреслених владою питань.

3. Залучення громадськості є тим типом взаємодії, що забезпечує двобічну комунікацію і передбачає активну участь громадян та їх об'єднань у формуванні публічної політики, її реалізації та оцінці.

Обрати потрібний рівень і метод комунікації допоможуть відповіді на такі звані запитання-фільтри: якою є мета політики; яка аудиторія виступає адресатом (зацікавлена група, партнер, цільова аудиторія); якою є мета комунікації (інформування, отримання інформації або підтримки); необхідним є однобічний чи двобічний потік інформації; яким способом комунікації краще скористатися (з огляду на технічні, фінансові можливості, час та результативність)?

Інформування вважається базовим, першим кроком на шляху налагодження взаємодії. Цей процес відбувається як за ініціативою громадян, так і за ініціативою державних органів. Процес інформування можливий та ефективний лише за умов дієвих процедур доступу до інформації. В Україні діє відносно новий Закон України “Про доступ до публічної інформації”, однак питання про його беззаперечне виконання залишається відкритим для багатьох органів влади. На особливу увагу заслуговує питання якості інформації, що залежить від компетентності відправника. Шляхи відправки можуть бути як безпосередні, так і опосередковані – поштою, через ЗМІ, інтернет. Серед типових методів інформування варто назвати роботу зі ЗМІ: публікації, прес-конференції, інтерв'ю, прес-релізи, новини; публікації в офіційному виданні органу влади; наповнення офіційних інтернет-сайтів; публікації брошур, бюлетенів.

До механізмів консультування належать такі комунікативні методи: інтерв'ю, опитування та дослідження громадської думки, фокус-групи; письмове консультування (попередньо визначається період, протягом якого до проекту документу висловлюють зауваження та коментарі всі зацікавлені сторони); публічні зустрічі, громадські слухання, круглі столи, семінари; дорадчі комітети; громадські ради. Обговорення можуть бути та дистанційними.

Залучення громадськості до процесу прийняття рішень краще розглядати через призму поняття “партисипативної демократії” (демократії участі), що доповнює механізми представницької демократії (участі громадян у виборчих процесах, коли, власне, виборці делегують комусь вирішення своїх проблем) процедурами залучення громадськості до обговорення оптимальних шляхів вирішення нагальних проблем та до їх розв'язання. За таких умов комунікація здійснюється в кількох напрямках: від громадян до управлінців і від управлінців до громадян, й горизонтально – між громадянами. Демократія участі забезпечує реалізацію влади через взаємодію, інформаційне збагачення та спільну відповідальність на основі ідей: свободи слова, відкритої та критичної комунікації, осмислення проблем з різних точок зору; рівного доступу до джерел інформації,

рівності (паритетності) всіх учасників діалогу щодо можливості його ініціювання та проведення. Серед таких форм варто, передусім, назвати: загальні збори громадян, місцеві референдуми, діяльність органів самоорганізації населення, публічні звіти, публічні дебати, публічні слухання з важливих проблем суспільного життя. З метою досягнення успішних результатів від участі громадськості серед зацікавлених сторін завжди слід поширювати необхідну інформацію, зміст якої має відповідати таким вимогам: простоти, доступності, зрозумілості, лаконічності.

Для забезпечення ефективного процесу прийняття рішень в умовах демократичного розвитку держави доцільно було б в органах державної влади запровадити посаду експерта-аналітика, котра б за статусом була близькою до вищих посадових осіб, які відповідають за визначення основних напрямів діяльності установи. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики покликано внести до процесу прийняття державно-управлінських рішень чіткі формулювання нагальних соціальних проблем, свіжі ідеї, орієнтацію на майбутнє та систематичність. Варіант створення єдиної мережі недержавних мозкових (аналітичних) центрів, які пропонують українські вчені В. Романов, О. Рудік і Т. Брус видається доцільним, але проблематичним, оскільки потребуватиме додаткових фінансових ресурсів і згоди бізнесових структур працювати в режимі прикладних політичних досліджень, а також установлення комунікацій між мозковими центрами. Розвиток мережі незалежних мозкових центрів сприятиме досягненню більшої відкритості й прозорості політичного процесу, а головне – підвищенню якості громадської експертизи державної політики, кращій обізнаності неурядових організацій у процедурних процесах вироблення, прийняття та здійснення державної політики. На жаль, державне управління в Україні, система прийняття рішень носять переважно невиважений, ситуативний характер. Пояснюється це і відсутністю фахового підходу до експертно-аналітичної діяльності, і поганою комунікацією з громадянським суспільством і, загалом, невикористанням потенціалу аналітичних технологій [4].

Таким чином, комунікація існує на всіх етапах розроблення та впровадження політики, починаючи від формування порядку денного і закінчуючи контролем над виконанням прийнятого політико-управлінського рішення. Необхідність у комунікації різного типу зумовлена таким: демократичним характером механізму прийняття рішень, принципами демократичного врядування (прозорості та відкритості), потребою в підвищенні якості та актуальності політики, необхідністю забезпечення їх легітимності та збільшення шансів успішної її реалізації, а також обов'язком влади звітувати перед громадянами, необхідністю заручитися довірою громадян та підтримкою.

Ефективність політичних комунікацій у правовому демократичному суспільстві ґрунтується на механізмах впливу на громадську думку, поширенні політичної інформації, ідей, постановці проблем для суспільного обговорення і прийнятті політичних рішень через досягнення суспільного консенсусу і згоди. Відсутність, брак або неякісність комунікації можуть призвести до неякісних рішень та політики; відсутності або втрати допомоги та підтримки партнерів, ускладнень при впровадженні рішень, втрати легітимності та дієвості, можливості досягнення цілей. Ефективна комунікація у процесі прийняття рішень забезпечує якісний

результат політики, що ґрунтується на максимально повній інформації; усунення помилок у процесі вибору альтернатив (перевірка на достовірність на ранніх етапах) рішення, прозорість процесу, прогнозованість та доступність інформації для зацікавлених сторін як основа довіри та партнерства; підзвітність та відповідальність за рішення й витрачені (вкладені) ресурси; розвиток підґрунтя для довіри партнерами, зацікавленими сторонами, громадськістю, громадянами.

Література:

1. Інформаційно-мережеві маніпуляції у публічній політиці. Практичні рекомендації : метод. рек. до прак. та семін. занять / укл. С. О. Телешун, Н. М. Дармограй, А. В. Журавльов. – К. : НАДУ, 2009. – 40 с.
2. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. к. держ. упр. Н. К. Дніпренко. – К. : ТОВ “Вістка”, 2008. – 164 с.
3. *Логунова М.* Значення політичних комунікацій у здійсненні державного управління / М. Логунова. – Режим доступу : <http://personal.in.ua/article.php?id=619>.
4. *Петренко І.* Експертно-аналітичне забезпечення державної політики в Україні: стан та перспективи розвитку / І. Петренко. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2606>.
5. *Шпортько О.* Поле публічної політики / О. Шпортько // Політичний менеджмент. – 2010. – № 5 (44). – С. 90–96.

*Надійшла до редколегії 18.04.2012 р.*

УДК 35.075: 006.078

*Г. Ю. КУЛИК*

**СТАНДАРТИЗАЦІЯ РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ:  
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

*Проаналізовано положення існуючих стандартів ризик-менеджменту та визначено можливості їх адаптації при впровадженні в діяльність органів державної влади України.*

**Ключові слова:** ризик-менеджмент, стандарт, державне управління, управління якістю, інтегрована система менеджменту.

*The article is analyzed the terms of existing risk management standards and identified the possibility of their adaptation to the implementation in activity of Ukrainian governments.*

**Key words:** risk management, standard, public administration, quality management, integrated management system.

У сучасному мінливому зовнішньому середовищі кожен орган державної влади під час виконання покладених на нього державою завдань стикається з низкою