



УДК 35.07:005.591.4:659.4:303.4]-027.21(477)

КОНЦЕПЦІЯ АНАЛІЗУ ТА ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ В РЕФОРМУВАННІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

I. В. Чаплай,

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4927-0610>

У статті визначено теоретичні засади становлення Концепції аналізу та оцінювання державно-громадянської комунікації в реформуванні публічного управління в Україні з урахуванням інституціональних перетворень, що пов'язані із глобалізаційними та інтеграційними процесами. Розкрито передумови, тенденції та особливості розвитку процесу трансформації державно-громадянської комунікації. Виявлено специфіку аналізу та оцінювання державно-громадянської комунікації в реформуванні публічного управління в Україні. При цьому в комунікаційній діяльності ключового значення набуває перенесення акценту із традиційної регламентації державно-громадянських комунікативних відносин на нові європейські форми соціальної комунікативної взаємодії, що конструює і конститує форми соціального буття.

Ключові слова: концепція, державно-громадянська комунікація, засади становлення аналізу та оцінювання, органи державної влади, громадянське суспільство, соціальний порядок.

I. V. Chaplay,

Ph.D in Public Administration, Post-graduate Student of the Chair of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

CONCEPT OF ANALYSIS AND EVALUATION OF STATE-CIVIC COMMUNICATION IN THE REFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE

In the article the theoretical principles of the Conception of the Analysis and Evaluation of State and Civic Communication in the Reform of Public Administration in Ukraine are determined, taking into account the institutional transformations associated with globalization and integration processes. The preconditions, tendencies and peculiarities of the process of transformation of state-civil communication are investigated. The peculiarity of analysis and evaluation of state-citizen communication in the reform of public administration in Ukraine are revealed. At the same time, in the communication activity, shifting from the traditional regulation of state-civil communication relations to the new European forms of social communicative interaction that constructs and constitutes the forms of social life are take a special significance.

Key words: concept, state and civil communication, principles of formation of analysis and evaluation, bodies of state power, civil society, social order.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. На сьогодні Україна, як і більшість країн, переживає інституціональні перетворення, що пов'язані із глобалізаційними та інтеграційними процесами. У зв'язку з цим важливим етапом державного розвитку є вибір перспективних напрямів формування системи державно-громадянської комунікації, з точки зору цінностей європейського досвіду, що дасть можливість оцінити переваги та недоліки різних типів структур взаємодії влади та населення. Актуальність дослідження аналізу та оцінювання державно-громадянської комунікації в реформуванні публічного управління в Україні пов'язана з тим, що в сучасних умовах державотворення важливо сформувати раціонально побудовану Концепцію аналізу та оцінювання державно-гро-

мадянської комунікації в реформуванні публічного управління в Україні (далі – Концепція), що сприятиме переродженню державного апарату, підвищенню його ефективності й довіри населення до держави. Одночасно Концепція створить сприятливі умови для виникнення та розвитку організованого громадянського суспільства.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Теоретичною основою статті стали наукові праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування державно-громадянської комунікації, а саме: Т.В.Бородіна [5], В.Вікерса [8], І.П.Зарицької [3], В.М.Козакова, Б.Мейге [10], В.В.Мусієнко [7], Є.О.Романенка, К.Е.Росенгрена [9], В.А.Рєбкала, І.В.Рейтеровича [2], С.В.Ситник [2], С.О.Телешуна [2]. Проведений нами аналіз публікацій дав змогу констату-

© Чаплай І. В., 2018

вати, що найбільш дослідженими є інституціональні аспекти регулювання діяльності органів влади у контексті трансформаційних процесів державно-громадянської комунікації. Малодослідженими напрямками в сучасній науці державного управління виявилися принципи формування, класифікація, концепції та моделі, нормативне закріплення, суспільна адаптація механізмів регулювання державно-громадянської комунікації. Недостатня розробленість цих та інших теоретично значущих і практично важливих проблем у науці державного управління зумовила вибір теми статті, постановку мети дослідження.

Формування цілей (мети) статті. Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування механізмів аналізу та оцінювання державно-громадянської комунікації в реформуванні публічного управління в Україні та розробка практичних рекомендацій щодо їх удосконалення в умовах децентралізації.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. На нашу думку, до специфічних особливостей аналізу та оцінювання державно-громадянської комунікації в реформуванні публічного управління в умовах українського сьогодення можна віднести таке.

По-перше, це недостатня законодавча врегульованість державно-громадянської комунікації в державі викликає спокусу не розв'язувати комунікативні проблеми. Це відкриває широкі можливості для недостатнього забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) [1, с. 9]. Виходом із ситуації має стати “створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства, що передбачає, насамперед, удосконалення нормативно-правового забезпечення процесів інституційного розвитку організацій громадянського суспільства” [1, с. 8]; розв'язання існуючих комунікативних проблем маркетинговими методами реалізації комунікації шляхом виховання у органів державної влади соціальної відповідальності перед державою та громадянами.

По-друге, створенню сприятливих умов для розвитку державно-громадянської комунікації заважає широка державна монополія щодо участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України, що надає можливості для негативних явищ. З метою уникнення негативних явищ під час реалізації державно-громадянської комунікації потрібно зробити цей процес якомога прозорішим як на підготовчому етапі, так і на стадії безпосереднього комунікування. Такий досвід у державі вже є і

його треба розвивати. Саме в цьому полягає одне із завдань Міністерства інформаційної політики України. Держава вже навчилася створенню політико-правових умов для зміцнення громадянського суспільства [2, с. 21]. Тепер необхідно забезпечити транспарентність використання інструментів державно-громадянської комунікації. Не можна допустити, щоб ці інструменти сприяли тільки формуванню позитивного іміджу органів державної влади та збільшенню інформаційного і психологічного тиску на населення.

Держава не повинна залишати поза увагою комунікативні взаємовідносини громадськості із системою влади, які мають будуватися виключно на законній основі. І державна посадова особа, і громадяни мають будувати свою комунікацію на правових засадах. Ризик державного службовця у разі нехтування своїми обов'язками щодо відмови в доступі стосовно конкретної інформації (документа) громадянам повинен асоціюватися не тільки з можливою втратою стабільної заробітної плати, а й втратою соціальних гарантій у майбутньому у разі скоєння діянь, що підпадають під порушення відповідного законодавства.

По-третє, розвиток державно-громадянської комунікації є її умовою, і наслідком функціонування державно-приватного партнерства – системи взаємодій та співробітництва “між структурами бізнесу та державними органами, організаціями, підприємствами з питань задоволення потреб суспільства, яка формується на довгостроковій та взаємовигідній основі об'єднання ресурсів та чіткому розподілі повноважень, відповідальності та ризиків” [3, с. 31]. Головне завдання держави на цьому напрямі – організувати постійний діалог між суб'єктами державно-громадянської комунікації та її елементами, уключаючи всі зацікавлені сторони. Такий діалог будується на зобов'язаннях і довірі, що є наслідком і результатом спілкування. Таке інтерактивне спілкування може представляти “відсутній ланцюг” під час будівництва справжніх і міцних відносин із зацікавленими сторонами протягом поточного діалогу [3, с. 57]. Законодавчий і виконавчий гілкам влади необхідно створити умови, за яких буде отримане фінансування для підтримки державно-громадянської стратегії як складової реалізації політичних пріоритетів. Однак, як свідчить і власний, і міжнародний досвід, одними тільки фінансовими заходами ця проблема не розв'язується.

По-четверте, формування державно-громадянської комунікації має здійснюватися в умовах громадського, парламентського та урядового контролю. Акцент має бути зроблено на контролі за відомчою кадровою комунікаційною політикою.

Ефективне впровадження Концепції неможливе без відповідного правового поля, яке потребує

постійного вдосконалення відповідно до міжнародних стандартів. У березні 2014 р. було схвалено важливі зміни до низки законодавчих актів із метою приведення їх у відповідність із законами України “Про доступ до публічної інформації” та “Про інформацію” в новій редакції. Відповідно до ст. 17 Закону України “Про доступ до публічної інформації” парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. Водночас громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо, що свідчить про серйозність намірів України щодо відповідності українського законодавства у сфері державно-громадянської комунікації європейським законам, стандартам відкритості інформації та гарантіям доступу до неї [1, с. 93; 4].

Концепція, на нашу думку, повинна органічно вплітатися в систему чинного законодавства з питань інформатизації державної політики та стати основою правової оцінки діяльності державних службовців із цього питання.

Під час розробки особливу увагу необхідно приділити розподілу компетенцій та функцій державних органів, установ і організацій, що опікуються цими питаннями. При цьому в комунікаційній діяльності ключового значення набуває перенесення акценту із традиційної регламентації державно-громадянських комунікаційних відносин на нові європейські форми соціальної комунікативної взаємодії, що конструює і конститує форми соціального буття [5]. Варто запровадити обов’язкову громадську експертизу проектів законодавчих і нормативно-правових актів, забезпечити моніторинг їх сприйняття населенням України тощо. Необхідно також визначити орган, який би здійснював цю діяльність та координував роботу з міжнародними організаціями – учасниками реалізації стратегії державно-громадянської комунікації. Заслугує на увагу доцільність створення спеціалізованого державного органу, який би виконував функцію об’єднання зусиль у цьому напрямі. Корисним може бути досвід Литви щодо створення єдиного урядового інформаційного порталу “My government” (“Мій уряд”), де започатковано організацію урядових сайтів [6].

Потрібно зміцнювати роль громадськості в процесі запровадження Концепції. Від її неупередженості та юридичної грамотності застосування норм комунікаційного законодавства залежать не тільки

остаточні результати впровадження стратегії, а й ступінь довіри громадян до держави і влади, авторитет країни на міжнародній арені. Це має бути одним із ключових завдань стратегії державно-громадянської комунікації. Тут важливим питанням постає забезпечення належного рівня правової культури громадян. Держава та її громадяни мають розмовляти однією юридичною мовою. Тому ліквідація правової безграмотності, роз’яснення з боку держави своїх кроків є важливим завданням усіх гілок влади. Як зазначає В.В.Мусієнко, дослідження питань, пов’язаних із визначенням стану правової свідомості громадян, на сьогодні є надзвичайно важливим, оскільки дає змогу спрогнозувати юридично значущу поведінку пересічного громадянина в тій чи іншій ситуації. Через аналіз правосвідомості, її архетипів та етнічної специфіки стає можливим пізнання процесу відображення права в суспільній свідомості [7, с. 34].

Важливого значення набуває і соціальний аспект реалізації Концепції. Зусилля держави мають спрямовуватися на формування у людей довірливого ставлення до своєї діяльності, руйнування стереотипів щодо її бездіяльності, закріплення у людини впевненості в тому, що демократично обрана влада спроможна захистити її від будь-яких порушень її законних прав у процесі комунікації. Водночас для чиновників потрібно створити ситуацію, за якої їм було б не вигідно реалізовувати неефективні системи реалізації державно-громадянської стратегії [8].

На наш погляд, сприяти реалізації Концепції одними тільки законодавчими методами неможливо. Потрібне тісне соціальне партнерство та діалог між громадянами і державою. Суспільство не лише має бачити, яких зусиль докладає влада для реалізації Концепції, а й бути безпосереднім учасником у цьому процесі, значна роль у якому відводиться засобам масової інформації.

Висновки. За результатами проведеного у статті аналізу та оцінювання механізмів державно-громадянської комунікації в реформуванні публічного управління в Україні доходимо висновку, що реалізація державно-громадянської комунікації буде успішною, якщо матиме комплексний та скоординований характер, соціальний, економічний, правовий та міжнародний виміри, головним змістом яких, відповідно, є:

- створення атмосфери соціального партнерства між громадянами та державою, ліквідація правової безграмотності населення;
- створення мотиваційних передумов для формування соціально відповідального партнерства;
- упорядкування та вдосконалення правового поля у сфері реалізації державно-громадянської стратегії, проведення комунікаційної реформи;

– перенесення акценту з нав'язування тих чи інших реформ у сфері інформатизації на запровадження громадської експертизи проектів законодавчих і нормативно-правових актів;

– координація дій з міжнародними організаціями, зміцнення міжнародного авторитету держави як послідовного й активного діяча із забезпечення комунікаційного простору та ін.

Список використаних джерел

1. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. – Київ : Ваїте, 2016. – 280 с.
2. Взаємодія держави і суспільства в процесах публічної політики : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник та ін. – Київ : НАДУ, 2013. – 44 с.
3. Зарицька І. П. Категорія “Конвенціональна комунікативна стратегія” в контексті реалізації функцій державного управління / І. П. Зарицька // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”]. Серія : Державне управління. – 2014. – Т. 242. – Вип. 230. – С. 56–61.
4. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
5. Бородин Т. В. Социальный диалог: коммуникативные стратегии личностной репрезентации общественных отношений [Электронный ресурс] : дис. ... канд. филос. наук : спец. 09.00.11 / Бородин Татьяна Васильевна. – Ростов н/Д, 2003. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/sotsialnyi-dialog-kommunikativnyestrategii-lichnostnoi-reprezentatsii-obshchestvennykh-otno#ixzz28eXeqFVq>.
6. Сайт єдиного урядового інформаційного порталу “My government” (“Мій уряд”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/mizhnarodnij_dosvid_derzhavnih_komunikacij.html.
7. Мусієнко В. В. До питання про рівень правосвідомості мешканців Решетилівського району Полтавської області / В. В. Мусієнко // Правозахисний рух: історія і сучасність : матеріали VII Всеукр. студентської наук.-практ. конф. (Полтава, квітень 2014 р.). – Полтава, 2014. – С. 60–65.
8. Vickers M. J. The revolution in military affairs and military capabilities / M. J. Vickers // *War in the information age: new challenges for U.S. security policy*. – Washington etc., 2011. – P. 39–55.
9. Rosengren K. E. From field to frog ponds / K. E. Rosengren // *Journal of communication*. – 2013. – № 43(3). – P. 78–94.
10. Mieke B. La societe conquise par la communication / B. Mieke. – Grenoble, 1999. – 388 p.
11. What is Transparency? [Електронний ресурс] : Presentation for ILEA Seminar (20 July 2013) / UNPAN. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012062.pdf>.

Перспективи подальших розвідок в означеному напрямі. Наукового вирішення потребують питання змісту Концепції аналізу та оцінювання механізмів державно-громадянської комунікації в реформуванні публічного управління в Україні, а також визначення основних джерел її переваг та розробки маркетингового інструментарію її формування.

References

1. Coordinator of the OSCE in Ukraine (2016), “Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” [Existing mechanisms of cooperation between public authorities and civil society organizations in the context of the implementation of the National Strategy for the Promotion of Civil Society in Ukraine], Vaite, Kyiv, Ukraine.
2. Teleshun, S.O., Reiterovich, I.V. and Sitnik, S.V. (2013), *Vzayemodiya derzhavy i suspil'stva v protsesakh publichnoyi polityky* [Interaction of the state and society in the processes of public policy], National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine.
3. Zaritskaya, I.P. (2014), “Conventional Communicative Strategy in the context of the implementation of the functions of public administration”, *Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu "Kyievo-Mohylyans'ka akademiya"*. Seriya : *Derzhavne upravlinny*, vol. 230, pp. 56-61.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine “On access to public information”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 15 October 2017).
5. Borodina, T.V. (2003), “Social Dialogue: Communication Strategies for Personal Representation of Public Relations”, Abstract of Ph.D. dissertation, Philosophy, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine.
6. http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/mizhnarodnij_dosvid_derzhavnih_komunikacij.html (Accessed 15 October 2017).
7. Musienko, V.V. (2014), “On the issue of the level of legal awareness of the residents of Reshetiliv district of the Poltava region”, *Materialy VII Vseukrayins'koyi student-s'koyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* [Materials of the VII All-Ukrainian Student Scientific and Practical Conference] National University, Poltava, Ukraine, pp. 60–65.
8. Vickers, M.J. (2011), “The revolution in military affairs and military capabilities”, in *War in the information age: new challenges for U.S. security policy*, Washington etc., pp. 39–55.
9. Rosengren, K.E. (2013), “From field to frog ponds”, *Journal of communication*, № 43(3), pp.78-94.
10. Mieke, B. (1999), *La societe conquise par la communication*, Grenoble, 388 p.
11. (2013), What is Transparency? Presentation for ILEA Seminar (20 July 2013), UNPAN, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012062.pdf> (Accessed 15 October 2017).