

**Є. О. Романенко,**

*кандидат наук з державного управління,  
докторант кафедри державної політики  
та управління політичними процесами,  
Національна академія державного управління  
при Президентіві України*

## **Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління**

У межах статті здійснено аналіз публічної комунікації як засобу транспарентності державного управління, відповідно до чого ідентифіковано зміст та специфіку функціонування публічної сфери сучасного суспільства як функціонального простору для розгортання відповідних комунікативних процесів громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Запропоновано інструментарій утвердження компромісних відносин між органами державної влади та громадськістю, які б характеризувались високим рівнем інформаційної прозорості, перетворюючи суспільство на ефективного суб'єкта вироблення державної політики.

*Ключові слова:* публічна комунікація, публічна сфера, державне управління, державна політика, комунікативістика, офіційна інформація, комунікативне суспільство, медійне суспільство.

Public communication as a means of transparent governance  
Within this paper analyzes public communication as a means of transparency of public administration, according to which identified the specific content and functioning of the public sphere of modern society as a functional space to deploy appropriate communication processes of public control over the activities of public authorities, approval of proposed tools compromise relations between government authorities and the public that would characterized by a high level of transparency of information, transforming society on the subject of effective policy making.

*Key words:* public communication, public sphere, public administration, public policy, komunikatyvistyka, official information, communicative society, media society.

В рамках статті осуществлен анализ публичной коммуникации как средства транспарентности государственного уп-

равления, в соответствии с чем идентифицированы содержание и специфика функционирования публичной сферы современного общества как функционального пространства для развертывания соответствующих коммуникативных процессов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти. Предложен инструментарий утверждения компромиссных отношений между органами государственной власти и общественностью, которые характеризовались бы высоким уровнем информационной прозрачности, превращая общество в эффективный субъект выработки государственной политики.

*Ключевые слова:* публичная коммуникация, публичная сфера, государственное управление, государственная политика, коммуникативистика, официальная информация, коммуникативное общество, медийное общество.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.* Публічна комунікація в системі державного управління є своєрідним засобом транслявання певної стратегічної матриці, яка забезпечує реалізацію ефективних каналів взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Специфіка реалізації публічної комунікації в системі державного управління проявляється через системно-стратегічний характер її поширення, що включає як прямі, так і опосередковані канали комунікації, які дають змогу донести інформацію в різних аспектах, із різних контекстів та різним рівнем ефективності.

*Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття.* Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління передбачає запровадження непрямих каналів комунікації, хоча їх ефективність є достатньо обмеженою. Так, зокрема, інформація про діяльність органів державної влади з означеного питання може перебувати у відкритому користуванні, однак це не забезпечує повної її публікації (правильного, тожого розуміння). Саме тому надзвичайно важливо для органів державної влади сформувати ефективну практику забезпечення інформаційної активності громадськості у формі регулярних нагадувань по електронній пошті, форумів в Інтернеті, розсилки відповідної аналітики щодо успішності чи неуспішності в реалізації певної стратегії. Завдяки цьому в системі державного управління формується цілісний комплекс заходів публічної комунікації, які забезпечують запровад-

ження відповідної стратегії з розбудови держави. Більше того, саме такі заходи також визначають успішність запровадження відповідних соціально-економічних та політичних змін, які з необхідністю передбачають запровадження нової стратегії.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор.* У межах різних дослідницьких підходів під публічною комунікацією розуміються комунікації, які характеризуються високим рівнем відкритості і спрямовані на реалізацію інтересів громадськості. Переважно йдеться про функціональну направленість під час передачі інформації, яка слугує реалізації загальносуспільних інтересів. У межах сучасного суспільства в умовах розвитку мас-медіа, громадянського суспільства спостерігається розширення сфери функціонування публічних комунікацій. Саме тому під публічними комунікаціями необхідно розуміти складний процес взаємодії органів державної влади через мас-медіа шляхом формування відповідних поглядів, уявлень та інтересів різних прошарків суспільства.

На думку дослідника італійської школи публічної комунікації, яка має найбільші напрацювання в означеній сфері, П.Мачіні, під ними варто розуміти "просторово-символічну діяльність суспільства, в межах якої внаслідок соціальної диференціації взаємодіють та вступають у конкуренцію різні системи з метою утвердити свою точку зору з питань, які загалом стосуються суспільного інтересу" [1]. У цьому контексті йдеться про те, що публічна комунікація передбачає формування певного публічного (суспільного) простору, в межах якого відбувається певний суспільний дискурс між суб'єктами публічної сфери, який забезпечує чітку артикуляцію громадської думки з відповідного питання. Виходячи з цього П.Мачіні класифікує основні функції публічної комунікації, серед яких: інституціональне інформування органами державної влади громадськості про свою діяльність; представлення різних точок зору політичних та суспільних інститутів на ті чи інші проблеми загальносуспільного характеру; концентрація уваги суспільства на загальностратегічних проблемах його розвитку з метою розроблення програми комунікативного супроводу їх розв'язання.

За визначенням ще одного представника італійської дослідницької школи Ф.Фаччоліні, публічні комунікації слід розглядати

як "контекст та інструмент, який дає змогу різним суб'єктам публічної сфери вступати у взаємовідносини між собою, зіставляти точки зору та цінності, щоб досягнути спільної мети щодо реалізації суспільного інтересу" [2]. При цьому йдеться про стратегічну спрямованість публічних комунікацій, які мають індикативно слугувати максимальній реалізації суспільних потреб та інтересів, що й ставить питання про її системний характер. С.Роландо ідентифікував основні елементи системи публічних комунікацій, до яких він відніс:

1) політичні комунікації, які здійснюються партіями та політичними діячами з метою розширення впливу у сфері політики;

2) комунікації "соціальної солідарності", спрямовані на просування ідей та ініціатив соціального характеру;

3) інституціональні комунікації, які здійснюються органами державної влади для інформування громадськості, а також для просування іміджу інституціональних суб'єктів публічної сфери [3].

Під публічною комунікацією в системі державного управління доцільно розуміти вид усного спілкування органів державної влади, за допомогою якого відбувається передача офіційної інформації громадськості. На думку Г.П.Бакулева, для публічної комунікації характерна "передача інформації, яка становить суспільний інтерес і водночас містить відповідний публічний статус" [4, с. 116]. Під публічним статусом учений розуміє повідомлення інформації особою, яка володіє відповідним статусом в ієрархії системи державного управління, а також перебуває в офіційній обстановці, яка передбачає своєчасне інформування аудиторії за темою, що чітко підпорядковується певному регламенту.

У загальнометодологічному відношенні під публічною комунікацією необхідно розуміти "такі системи комунікацій, основною адресною аудиторією яких є громадськість, а головним стратегічним завданням – вплив відповідно до поставлених цілей на ментальні структури громадськості, до яких належать стиль мислення, картина світу, ціннісні орієнтації, форми та способи ідентифікації, думки, символічні та знакові світи" [5, с. 74].

Публічну комунікацію як засіб транспарентності державного управління також варто розглядати через розуміння змісту публічної сфери, в межах якої вона здійснюється. За визначенням Ю.Хабермаса, "публічна сфера – це та сфера соціального життя,

де формується громадська думка, це арена, форум публічного дискурсу з приводу соціально-політичних проблем життя та розвитку суспільства" [6]. Відтак публічна сфера "стосується комунікативних інтересів, властивих будь-якому суспільству в цілому, які трансформуються в конкретні практичні дії, спрямовані на реалізацію цілей, які поділяються всіма його членами" [6]. Такий підхід до розуміння публічної сфери розкриває зміст та специфіку реалізації публічної комунікації, яка є "суспільним форумом колективного пошуку громадянами спільних цілей та засобів їх досягнення, а також сферою їх практичного втілення в систему реальних суспільних відносин та інститутів" [7, с. 174]. Публічна комунікація є важливим атрибутом формування інфраструктури публічного управління, базованої на максимальному представництві інтересів громадськості. Завдяки цьому відбувається розширення участі громадськості в процесах формування та реалізації державної політики, що є важливим інструментом стимулювання пошуку рішень, які б стали оптимальним поєднанням державних та громадських інтересів.

Виходячи з того, що публічна комунікація посідає важливе місце в процесах формування державної політики та реалізації публічного управління, варто чітко розмежовувати стратегічний характер публічної комунікації, який стосується системної діяльності інститутів державної влади в напрямі їх взаємодії з громадянським суспільством, та локально-індивідуальний, який стосується комунікативних здібностей (комунікативних компетентностей) суб'єктів реалізації державно-владних повноважень, які є активними учасниками публічної комунікації. На думку Ю.А.Красіна, "чим вище статус учасника публічної комунікації, тим вище вимоги, які висуваються до його мовної поведінки, і тим ширше коло мовних жанрів публічної комунікації, якими він повинен володіти" [8].

Це дає підстави виокремити основні різновиди публічної комунікації, які спрямовані на забезпечення транспарентності державного управління: просвітницька комунікація; публічні виступи та дебати; публічні акції; ПР-компанії та реклама; політичні ток-шоу. Усі ці різновиди публічної комунікації спрямовані на встановлення діалогічних відносин між органами державної влади та громадськістю на принципах досягнення взаємної довіри й управління громадською думкою.

Здебільшого в межах такого аналізу йдеться про відповідні канали комунікації, які забезпечують здійснення публічної політики, серед яких: особисті канали комунікації (особисті консультації, комунікація через електронну пошту і т.ін.) та публічні канали комунікації (збори, стратегічні сесії, засідання структурних підрозділів, громадські слухання – розсилка, внутрішній сайт, блог керівника, електронні стенди інформації).

На думку І.М.Дзялошинського, найбільш дієвою є "пряма особиста комунікація, тобто розмова один на один, оскільки це такий канал інформації, який в основному використовується на етапі трансформації стратегії в індивідуальні цілі людей" [9, с. 174]. Такий канал публічної комунікації дає змогу донести стратегічні цілі діяльності органів державної влади та пояснити, в чому полягає взагалі зміст реалізації відповідної стратегії. Якщо діяльність органів державної влади в напрямі реалізації відповідної стратегії не буде супроводжуватись відповідними індивідуальними зустрічами з громадськістю, які допоможуть останній зрозуміти саме те, що є їй найближчим. Така комунікація дає змогу громадськості не лише чітко зрозуміти стратегічні цілі діяльності органів державної влади, а й на основі цього запропонувати власні варіанти розв'язання відповідних стратегічних проблем. У такий спосіб формат комунікації забезпечує формування певної громадської відповідальності за стратегію реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя.

Аби забезпечити ефективність прямої публічної комунікації на рівні взаємодії органів державної влади та громадськості, надзвичайно важливо виходити з доцільності створення так званих проектних груп, які б забезпечували план реалізації відповідної стратегії держави на відповідному рівні. Такий широкий контекст її реалізації трансформується в конкретне завдання, яке постає як перед органами державної влади, так і перед громадськістю.

*Формулювання цілей статті (постановка завдання).* Метою статті є здійснення концептуального аналізу публічної комунікації як засобу транспарентності державного управління. Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення відповідних завдань, а саме: ідентифікувати зміст та специфіку функціонування публічної сфери сучасного суспільства як функціонального простору для розгортання відповідних комунікативних процесів громадського

контролю за діяльністю органів державної влади, розробити інструментарій утвердження компромісних відносин між органами державної влади та громадськістю.

*Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.* Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління виконує відповідні функції, серед яких:

- артикуляція інтересів громадськості для того, аби органи державної влади здобули ресурс для належної їх реалізації через систему державної політики;
- публічний контроль за діяльністю органів державної влади, який забезпечує їх підзвітність перед громадськістю [10];
- стратегічний вплив на формування державної політики (державна як загальнонаціональний інститут покликана представляти інтереси суспільства, а для цього воно повинно володіти належним публічно-комунікативним потенціалом, аби впливати на нього);
- політичне просвітництво громадян за допомогою відповідних публічних форумів (загальнонаціональних семінарів), які, зокрема, сприяють формуванню власної позиції, допомагають здійснити усвідомлений вибір, узгоджений з іншими членами суспільства [11].

Наведені функції публічної комунікації забезпечують доступ громадян до процесів державного управління, тим самим сприяючи його прозорості та демократизації. Згідно з Європейською конвенцією про права людини 1950 р. кожен громадянин має право на самовираження. Це право включає свободу висловлювати свої думки, а також отримувати й зіставляти інформацію та ідеї без втручання державної влади і не озираючись на її обмеження [12]. Реалізація такого права громадян може бути забезпечена шляхом запровадження механізмів прямого доступу громадян до джерел інформації.

Важливою складовою в реалізації публічної комунікації як засобу транспарентності державного управління є комунікативний аудит. Транспарентність взаємодії органів державної влади та громадськості залежить від здатності перших задовольняти запити своєї цільової аудиторії, індикативно прилаштовуючись до їх потреб та інтересів, які мобільно змінюються в умовах розвитку сучасного світу. Аби володіти необхідним потенціалом реагування на запити громадськості, органи державної влади мають проводи-

ти системний комунікативний аудит, який допоможе їм проводити своєчасне коригування політики своєї діяльності. Саме підхід, базований на комунікативному аудиту, забезпечить успішність модернізації системи державного управління.

Комунікативний аудит у системі державного управління передбачає систематичне документування комунікації органів державної влади з громадськістю з метою створення цілісної системи комунікативних потреб, політик та практик, які дадуть можливість прийняти ефективні державно-управлінські рішення. У такий спосіб комунікативний аудит як структурний елемент публічної комунікації спрямований на забезпечення відкритості системи державного управління та своєчасного внесення змін у політику діяльності органів державної влади. З огляду на це комунікативний аудит у системі державного управління дає можливість оцінити стан відносин органів державної влади з цільовими групами, тим самим дозволяючи оцінити якість та ефективність їх каналів комунікації та запобігти небажаним результатам відповідної діяльності. Технологічний аспект реалізації комунікативного аудиту в системі державного управління можна розглянути через його основні цілі, які забезпечують можливість:

- отримати від громадськості інформацію для стратегічного формування державної політики;
- виявити та описати модель комунікативної взаємодії між відповідним органом державної влади та його цільовою групою громадськості в напрямі реалізації відповідного принципу державної політики;
- визначити профіль іміджевої стратегії органу державної влади щодо налагодження комунікативної взаємодії з відповідними групами громадськості;
- виявити сильні та слабкі сторони органу державної влади у напрямі реалізації потреб та інтересів громадськості, декларуючи в такий спосіб свої репутаційні активи та пасиви;
- налагодити зворотний зв'язок із відповідними групами громадськості щодо змісту отримуваної інформації, аби в такий спосіб забезпечити результативність реалізації державної політики.

Реалізація наведених вище цілей комунікативного аудиту, яка спрямована на забезпечення ефективності публічної комунікації, дає змогу органам державної влади перебувати в тісній взаємодії з громадськістю у напрямі реалізації транспарентної державної полі-

тики. Аби забезпечити ефективність такої взаємодії, органи державної влади мають володіти інструментами публічної комунікації, які передусім забезпечують таку транспарентність.

Сайти з державно-управлінським контентом у сучасній практиці транспарентності державного управління є принципово новим способом публічної комунікації суб'єктів державного управління. Якщо раніше центральні органи державної влади затратили достатньо часу та ресурсів для передачі відповідних циркулярів на місця, то зараз у режимі реального часу всі їх суб'єкти підпорядкування, маючи доступ до Інтернету, можуть отримувати інформацію, а громадяни, у свою чергу, мають можливість простежувати та контролювати, які рішення ними приймаються. У сучасних умовах для суб'єктів державного управління стратегічної важливості набуває доведення інформаційного обміну з громадськістю до рівня, коли зворотний зв'язок має змістове значення. Це такий рівень, коли органи державної влади протягом дня можуть багаторазово обмінюватись відповідними повідомленнями, завдяки чому встановлюється більш міцний зворотний зв'язок із громадянами. Такий зв'язок прискорює процеси інформаційного обміну між органами державної влади та громадськістю, сприяє згуртованості людей в єдину "інформаційну спільність", що визначає високий рівень транспарентності функціонування системи державного управління. Це характеризує нову систему ефективності комунікації в державному управлінні, яка сприяє становленню нової моделі публічної політики.

В умовах демократизації різних національних систем державного управління важлива роль належить відповідним інституційним структурам, які забезпечують реалізацію публічних комунікацій як інструменту транспарентності їх функціонування. Так, зокрема, майже в усіх країнах Європейського Союзу створені відповідні міністерства чи агентства державного регулювання, які здійснюють функції із забезпечення активної взаємодії органів державної влади з громадськістю. У США функціонує Департамент оборони, в якому зайнято близько 3 тис. фахівців PR-профілю та комунікативних технологій. У структурі Державного департаменту США функціонує окреме бюро суспільних справ (Bureau of Public Affairs), яке включає офіси по зв'язках із пресою, із реалі-

зації громадянських проектів, аналізу громадської думки та стратегічного планування комунікативних процесів [13].

Надзвичайно важливою проблемою для реалізації публічної комунікації як засобу транспарентності державного управління є проблема, пов'язана з інформаційною просвітою громадян, що стосується, зокрема, їх підготовленості до реалізації прав на інформацію. Здебільшого це зумовлено тим, що переважна кількість інформаційних ресурсів базуються на використанні сучасних інтернет- та телекомунікаційних технологій (сучасні банки даних, електронні карти, різноманітні електронні видання, електронні дошки оголошень), користування якими може бути утрудненим для не підготовленого громадянина. Виходячи із цього пріоритетним завданням у контексті забезпечення транспарентності державного управління через публічну комунікацію має стати підвищення інформаційної компетентності громадян, реалізацію якого мають взяти на себе як державні, так і громадські структури.

Громадські структури відіграють стратегічно важливу роль у реалізації публічної комунікації, оскільки саме вони сьогодні є інститутом актуалізації у свідомості суспільства певних смислових координат, які відтворюються громадянським суспільством. Ці структури дають змогу вибудувати чіткі комунікативні лінії взаємодії громадськості з органами державної влади, аби перші володіли належним рівнем осмислення відповідних проблем державної політики і відповідним потенціалом впливу на їх розв'язання. Ключова роль у цьому процесі належить інструментально-прагматичній діяльності ЗМІ, які виконують практичну (надають інформацію (довідки, поради), а також в окремих випадках допомогу), гносеологічну (забезпечують можливість громадян для висловлювання власної думки, аналізу подій, пошуку шляхів розв'язання проблем), соціально-політичну (здійснювати контроль за діями політичних та господарських структур), інтегративну (сприяння взаєморозумінню та вирішенню спорів (організація перемовин)) функції.

У "Кодексі рекомендованої практики громадської участі у процесі прийняття рішень" Ради Європи чітко визначено, що органи державної влади мають бути абсолютно транспарентними на всіх етапах вироблення політичних рішень спільно з громадськими організаціями [14]. Це тим самим заперечує поняття секретності та конфіденційності, які характерні для традиційної держа-

ви, та відкриває нові можливості для функціонування громадських неурядових структур, які здобувають право діяти незалежно та відстоювати позиції, які не збігаються з позицією органів державної влади, з якими вони співпрацюють. Саме означений підхід сьогодні може гарантувати налагодження конструктивних взаємовідносин між органами державної влади та громадськістю в таких основних формах участі, як:

- інформування (відкритий доступ до надання об'єктивної та своєчасної інформації);
- консультації в режимі реального часу для ідентифікації громадської думки та розроблення відповідних пропозицій;
- діалог шляхом проведення слухань, громадських форумів та інших публічних форм із зацікавленими учасниками державно-громадської взаємодії;
- партнерство, яке реалізується через спеціально створені групи експертів, які надають консультації з відповідних питань, що становлять суспільний інтерес.

*Висновки та перспективи подальших досліджень.* Таким чином, здійснений нами аналіз публічної комунікації як засобу транспарентності державного управління дає підстави чітко ідентифікувати зміст та специфіку функціонування публічної сфери сучасного суспільства як функціонального простору для розгортання відповідних комунікативних процесів громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Основне завдання, яке на сьогодні постає перед органами державної влади та громадськістю, – утвердження компромісних відносин, які б характеризувались високим рівнем інформаційної прозорості, перетворюючи суспільство на ефективного суб'єкта вироблення державно-управлінської інформації. Подальше дослідження означеної проблеми передбачає детальний аналіз відкритості та прозорості як структурних рівнів транспарентності державного управління і їх комунікативні функції, що й закладає перспективи для його розроблення в межах вітчизняної державно-управлінської науки.

### ***Список використаних джерел***

1. Parlamento Europeo. 5 aprile 2013. Relazione sui rischi di violazione nell'UE e particolarmente in Italia. Della libertà di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei

diritti fondamentali). Commissione per la libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni.

2. *Faccolini F.* Media Discourse. London: Edward Arnold. 1995; Chouliaraki L. Media Discourse and the Public Sphere / F. Faccolini // Discourse Theory in European Politics: Identity, Policy and Governance. N.Y. 2005. – P. 356–407.

3. *Rolando S.* Theories of Media Culture as Social Decay / S. Rolando. – Ithaca; 1, 2013. – 388 p.

4. *Бакулев Г. П.* Нормативные теории публичной коммуникации / Г. П. Бакулев // Соц. исслед. – 2010. – № 2. – С. 115–127.

5. *Bagdikian B. H.* The Media Monopoly. 6th ed. / B. H. Bagdikian. – Boston, Mass, 2012. – 578 с.

6. *Habermas J.* The Public Sphere in Seidman, S (ed.) / Jurgen Habermas on Society and Politics. – Boston : Beacon Press, 2013.

7. *Gould C.* Diversity and Democracy: Representing Differences, in "Democracy and Difference" / C. Gould. – Princeton, 2006. – 174 p.

8. *Красин Ю. А.* Российские проблемы публичного [Электронный ресурс] / Ю. А. Красин. – Режим доступа : [http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr\\_id=451&art\\_id=23992](http://www.gorby.ru/rubrs.asp?rubr_id=451&art_id=23992)

9. *Дзялошинский И. М.* Аудит эффективности стратегических корпоративных коммуникаций / И. М. Дзялошинский. – М., 2006. – 386 с.

10. Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. – М. : ПФ "КСДИ", 2009. – 677 с.

11. *Блажнов Е. А.* Паблик рилейшнз: приглашение в мир цивилизованных рыночных и общественных отношений / Е. А. Блажнов. – М., 2004. – 348 с.

12. *Chilton P.* Analysing Political Discourse: Theory And Practice / P. Chilton. – London : Routledge, 2013. – 532 p.

13. The American Voter / A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller, D. E. Stokes. – 2nd ed. – Chicago, 2013. – 407 p.

14. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы. Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Russian\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf)