

**В. М. Козаков, О. В. Рашковська, В. А. Ребкало,  
Є. О. Романенко, І. В. Чаплай**

**ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКА КОМУНІКАЦІЯ:  
ШЛЯХ ВІД КРИЗИ ДО ВЗАЄМОДІЇ**

*Монографія*

Київ  
ДП “Видавничий дім “Персонал”  
2017

УДК: 329:352.07:364.467

ББК: 67

Серія “Публічне адміністрування”

заснована 2017 року

Випуск 1

Рецензенти: *Т. В. Мотренко*, д-р філос. наук, проф.,  
акад. Національної академії педагогічних наук України  
*В. І. Гурковський*, д-р наук з держ. упр., проф. кафедри  
інформаційної політики та електронного урядування  
Національної академії державного управління  
при Президентові України  
*О. М. Непомнящий*, д-р наук з держ. упр.,  
акад. Академії будівництва України, проф. кафедри  
публічного адміністрування Міжрегіональної Академії  
управління персоналом

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної академії управління  
персоналом (протокол № 4 від 26.04.17)*

### **Козаков В. М.**

Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія / [В. М. Козаков, О. В. Рашковська, В. А. Ребкало, Є. О. Романенко, І. В. Чаплай]. — Київ: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2017. — 288 с. — Бібліогр. : с. 267–287. — (Серія “Публічне адміністрування”; вип. 1).

ISBN 978-617-02-0280-2

Досліджено теоретичну ідентифікацію понять “комунікація”, “соціальна комунікація”, “масова комунікація” та їх складових у контексті сучасних дослідницьких підходів; визначено атрибутивно-системні властивості комунікації в публічному управлінні; обґрунтовано роль інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку комунікації у країнах європейського співтовариства; виокремлено та оцінено напрями посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію системи публічного управління України; обґрунтовано напрями та шляхи використання маркетингових комунікацій у публічному управлінні.

Для науковців, викладачів, докторантів і аспірантів, а також практичних політиків, журналістів, працівників ЗМІ та широкого кола читачів, які цікавляться комунікативною політикою, її взаємодією із громадянським суспільством.

**ББК: 67**

- © В. М. Козаков, О. В. Рашковська,  
В. А. Ребкало, Є. О. Романенко,  
І. В. Чаплай, 2017
- © Міжрегіональна Академія управління  
персоналом (МАУП), 2017
- © ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2017

ISBN 978-617-02-0280-2

# ЗМІСТ

Передмова.....	6
Вступ.....	8
<b>Розділ 1. Комунікація як стратегічний ресурс державно-суспільного розвитку.....</b>	<b>12</b>
1.1. Теоретико-методологічні підходи до визначення поняття “комунікація” .....	12
1.2. Публічно-комунікативна сфера як громадянський сектор життєдіяльності суспільства .....	23
1.3. Інформаційно-комунікаційна політика як інструмент посилення взаємодії держави та суспільства.....	30
1.4. Громадянська комунікація як невід’ємний фактор демократизації суспільного життя та публічного управління.....	36
<b>Розділ 2. Інформаційно-комунікаційна інфраструктура взаємодії держави та суспільства в сучасному світі.....</b>	<b>49</b>
2.1. Інформаційно-комунікативний простір: сутність та особливості розвитку.....	49
2.2. Роль інформаційно-комунікативних технологій у розвитку громадянської комунікації у країнах Західної Європи.....	56
2.3. Маніпулятивний потенціал ЗМІ та конвергентних медіа в сучасному світі.....	71
<b>Розділ 3. Політика транспарентності як комунікативна складова реалізації публічного управління .....</b>	<b>81</b>
3.1. Публічна комунікація як засіб транспарентності публічного управління.....	81

3.2. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності публічного управління та їх комунікативні функції .....	94
3.3. Транспарентність державного управління як запорука стабільності держави .....	106
3.4. Рекламна комунікологія та її роль у реалізації політики транспарентності.....	119
3.5. Міжнародний досвід формування та реалізації політики транспарентності та його адаптація до вітчизняних реалій.....	133
<b>Розділ 4. Сучасні комунікативні стратегії як джерело та напрями реформування публічного управління.....</b>	<b>147</b>
4.1. Системотвірні фактори та форми становлення державно-громадянської комунікації у країнах Західної Європи.....	147
4.2. Стан комунікативної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні.....	166
4.3. Системні передумови посилення впливу громадянської комунікації в Україні.....	190
4.4. Основні напрями посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію публічного управління в Україні.....	208
<b>Розділ 5. Використання маркетингових комунікацій у системі публічного управління України .....</b>	<b>231</b>
5.1. Маркетизація функцій публічного управління в Україні як сучасний механізм взаємодії держави та суспільства.....	231

5.2. Використання інструментів маркетингових комунікацій у публічному управлінні .....	236
5.3. Світовий досвід застосування системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні .....	248
Висновки .....	259
Список використаних джерел .....	267

## ПЕРЕДМОВА



На сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку функціональна роль комунікації набуває особливої теоретико-методологічної та соціально-практичної актуалізації, викликаній тотальним проникненням її в усі сфери суспільного життя. Це й зумовило утвердження нових комунікативних структур, процесів та форм, що забезпечили якісну зміну соціально-комунікативного середовища сучасного світу.

Актуальність дослідження обумовлена тим, що автори розглядають інформування громадськості як інструмент забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів державної влади, складову демократичного процесу прийняття управлінських рішень і передумову реалізації права громадян на участь у публічному управлінні. Це вимагає від суб'єктів публічного управління певних зусиль по забезпеченню доступності до інформації, розробці інноваційних методів щодо її подання, забезпеченню свобод одержувати та розповсюджувати інформацію, висловлювати свою думку.

Автори підкреслюють зростаючу роль комунікацій у системі публічного управління як чинника, що забезпечує підтримання постійного взаємозв'язку між органами державної влади та громадянами, орієнтацію діяльності держави на потреби суспільства, запобігання та вирішення суспільно важливих проблем. Дослідження розширює і конкретизує розуміння інформування громадськості як різновиду державно-управлінських комунікацій, спрямованих на досягнення цілей і реалізацію функцій держави з урахуванням потреб та інтересів суспільства.

У монографії особливу увагу приділено таким аспектам, як:

- теоретична ідентифікація понять “комунікація”, “соціально комунікація”, “масова комунікація” та їх складових у контексті сучасних дослідницьких підходів;

- атрибутивно-системні властивості комунікації в публічному управлінні;
- досвід та системотвірні фактори й моделі впровадження комунікації в публічному управлінні у країнах розвиненої демократії;
- роль інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку комунікації у країнах європейського співтовариства;
- стан і системні передумови посилення комунікативної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні;
- напрями посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію системи публічного управління України;
- шляхи використання маркетингових комунікацій у публічному управлінні.

Достовірність одержаних у монографії результатів підтверджується методологічною та теоретичною обґрунтованістю вихідних положень дослідження. Реалізація мети й завдань наукової праці здійснювалася шляхом комплексного використання загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання суспільних процесів і явищ. Відповідно до цього визначення перспективних напрямів удосконалення системи публічного управління здійснено коректно, обґрунтовано, доказово і є наслідком логічного узагальнення та систематизації положень завершеного дослідження.

З огляду на зазначене монографія “Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії” авторів В. М. Козакова, О. В. Рашковської, В. А. Ребкала, Є. О. Романенка, І. В. Чаплай є актуальною та своєчасною.

**Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом з наукової та виховної роботи, доктор політичних наук, професор, академік Міжнародної кадрової академії, заслужений працівник народної освіти України, лауреат премії ім. Івана Франка в галузі інформаційної діяльності**

**М. Ф. Головатий**

## ВСТУП

Важливість та необхідність ґрунтовного наукового дослідження полягає в тому, що широке застосування різноманітних форм і способів комунікації, вільний доступ громадян до інформації на всіх етапах прийняття рішень та функціонування центральних і місцевих органів управління, участь інститутів громадянського суспільства в роботі експертних, дорадчих, консультативних громадських рад щодо вираження та захисту прав і свобод громадян, громадський контроль, безпосереднє електронне отримання державних послуг тощо є важливими факторами демократизації публічного управління. Адже йдеться про усвідомлену орієнтацію на нові цінності — особи та колективу, їх конкретну участь у демократичній організації життя держави й суспільства. Головним у цьому контексті є те, що раціональний консенсус громадянського суспільства і держави — це чинник універсального громадського дискурсу і стратегічний ресурс демократичного розвитку. Отже, комунікація у світлі демократизації публічного управління набуває особливого значення як для органів державної влади, так і для інститутів громадянського суспільства в Україні.

Поняття “комунікація” в сучасній науці є досить широко-вживаним. Значний вплив на його розуміння справили західноєвропейські дослідники Ч. Кулі, П. Лазарсфельд, Г. Ласуел, М. Мак-Люен, Е. Ноель-Нойман, Р. Парк, Ю. Хабермас та ін. Комунікацію вони розглядали в широкому контексті: як систему, у якій здійснюється процес взаємодії та використовуються способи спілкування, що дають змогу створювати, передавати й приймати різноманітну інформацію.

Значний внесок у дослідження теоретичних проблем упровадження комунікативних концепцій та технологій на пострадянському просторі зробили відомі науковці, зокрема Г. Бакулев, М. Василик, І. Дзялошинський, Л. Землянова, Т. Науменко, А. Соколов, А. Черних, Ф. Шарков.



У межах вітчизняної науки публічного управління концептуальні засади теорії комунікації, питання розвитку масової й громадянської комунікації, зв'язків із громадськістю знайшли своє відображення в роботах таких учених, як: О. Антонова, Е. Афонін, В. Бебик, М. Білинська, Т. Бутирська, О. Валевський, Т. Василевська, В. Голубь, Л. Гонюкова, Н. Грицяк, Н. Гудима, В. Гурковський, О. Дмитренко, Н. Дніпренко, В. Іванов, В. Карлова, Л. Климанська, В. Козаков, В. Королько, В. Куйбіда, М. Логунова, Д. Неліпа, І. Пантелейчук, О. Петроє, Г. Почепцов, О. Пухкал, В. Ребкало, В. Різун, Є. Романенко, А. Савков, С. Серьогін, Г. Ситник, І. Сурай, С. Телешун, І. Чаплай та ін.

Аналіз наукових напрацювань зарубіжних і вітчизняних учених свідчить, що, незважаючи на те, що поняття “комунікація” є предметом дослідження й використання достатньо великого кола природничих і гуманітарних наук, питання щодо функціональних особливостей комунікації та демократичного ресурсу системного впливу на ефективну взаємодію органів державної влади й громадськості поки що не знайшли свого комплексного вирішення в науці державного управління. Крім того, проблема впливу комунікації на становлення та розвиток демократичного публічного управління в Україні відповідно до європейських демократичних стандартів ще не стала особливим об'єктом наукових досліджень. Отже, актуальність, теоретичне й практичне значення та недостатня розробленість цієї тематики визначили науковий інтерес авторів до теоретико-методологічного обґрунтування стратегічного впливу громадянської комунікації на демократичний розвиток публічного управління в Україні та розробки пропозицій щодо його посилення.

У дослідженні особливу увагу приділено таким аспектам, як:

- теоретичній ідентифікації понять “комунікація”, “соціально комунікація”, “масова комунікація” та їх складових у контексті сучасних дослідницьких підходів;

- атрибутивно-системним властивостям комунікації в публічному управлінні;
- досвіду та системотвірним факторам і моделям впровадження комунікації в публічному управлінні у країнах розвиненої демократії;
- ролі інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку комунікації у країнах європейського співтовариства;
- наявному стану і системним передумовам посилення комунікативної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства в Україні;
- напрямам посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію системи публічного управління України;
- шляхам використання маркетингових комунікацій у публічному управлінні.

Авторський колектив висловлює щирю вдячність всім, хто знайшов час і ознайомився з дослідженням, і пропонує кілька висновків щодо самої монографії.

1. При викладі матеріалу автори дотримувалися принципу **розумної достатності**, не бажаючи переобтяжувати зацікавлених в отриманні результатів дослідження заявленої наукової проблеми зайвою інформацією, яка насправді може виходити далеко за межі теми. Автори жодним чином не прагнули перетворити дослідження на подобу “Енциклопедії з комунікації”, тому деякі класичні дефініції науки з публічного управління, що не потребували уточнення в контексті теми дослідження, використані без зайвих пояснень.

2. Викладаючи здобуті результати наукового дослідження, автори всіляко намагалися **уникнути впливу політичної кон’юнктури**. Саме тому результати аналізу комунікативної взаємодії та сучасних проблем, актуальних на перший погляд у поточній політичній ситуації країни подій, у тексті монографії не відображено.

На завершення автори висловлюють велику вдячність рецензентам — професорам Т. В. Мотренку, В. І. Гурковському,

О. М. Непомнящому, які першими ознайомилися з дослідженням, висловили своє схвалення, зробили цінні зауваження та внесли вагомі пропозиції.

Монографія буде цікавою для науковців, викладачів, докторантів і аспірантів, а також буде корисною практичним політикам та широкому колу читачів, які цікавляться комунікативною політикою, її взаємодією з громадянським суспільством.

## Розділ 1

# КОМУНІКАЦІЯ ЯК СТРАТЕГІЧНИЙ РЕСУРС ДЕРЖАВНО-СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

### 1.1. Теоретико-методологічні підходи до визначення поняття “комунікація”

Суспільство як вища форма соціальних систем складається з автономних підсистем (елементів) — індивідів, соціальних груп, спільностей та соціальних інститутів. У процесі життєдіяльності вони взаємодіють, вступають між собою в різні зв'язки та відносини. Характерна особливість цих взаємодій полягає в тому, що їм притаманна циркуляція соціальної інформації, яка відтворює глибокий слід класових, національних, політичних, економічних та інших відносин, віддзеркалює потреби, інтереси, психічні, культурні та інші риси індивідів, колективу й суспільства взагалі. Таким чином, не дослідивши інформаційні процеси, неможливо отримати достовірні знання про систему, неможливо ефективно нею керувати.

За таких обставин не буде надто перебільшеним твердження, що потреба в обміні інформацією як необхідна основа спілкування виникла з появою людини розумної (*homo sapiens*), глибоко проникнувши в її поведінку, звичаї, а сама комунікація існує стільки ж, скільки існує людське суспільство, виступаючи його системотвірною основою. Тобто суспільство — це мережа відносин, що виникає і підтримується головно завдяки сформованій системі комунікацій. Отже, від рівня її пізнання та комунікативної компетентності багато в чому залежить ефективність обміну інформацією.

Слід також зауважити, що оскільки вся конкретна людська діяльність відбувається в межах певної культури, то вся реальна комунікація загалом — це соціокультурна комунікація як процес взаємодії між суб'єктами соціокультурної діяльності

(індивідами, групами, організаціями) з метою передачі або обміну інформацією за допомогою прийнятих у цій культурі знакових систем (мов), прийомів і засобів їх використання. Саме соціокультурна комунікація забезпечує можливість формування соціальних зв'язків, управління спільною життєдіяльністю людей і регулювання її окремих сфер, нагромадження й трансляцію соціального досвіду.

Системотвірний характер комунікації як явища, що є основою суспільного життя, цілком логічно обумовив спроби його системного дослідження [1; 2; 3; 4]. Використання системного підходу у нашій науковій розвідці передбачає, що: 1) суспільство як вища форма соціальних систем та його автономні підсистеми (елементи) — індивіди, соціальні групи, різного роду спільності та соціальні інститути є відкритими системами, які обмінюються необхідною інформацією в будь-якій точці взаємодії; 2) комунікація, яка забезпечує специфічний обмін інформацією між елементами системи, є невід'ємною властивістю функціонування будь-якої системи. У процесі своєї життєдіяльності вони вступають між собою в різні зв'язки, взаємодії та відносини. Це дає можливість вважати, що система державного управління, як один із об'єктів нашого дослідження, є відкритою системою, що має комунікаційний зв'язок з усім навколишнім середовищем.

З погляду на універсальність та всеохоплюючий прояв комунікацій у природному, біологічному та соціальному середовищах, їх наукове дослідження може здійснюватися, по-перше, з позиції відносно самостійної дисципліни, що має свій предмет, свій категоріальний апарат, свої закони, нарешті, свою історію, по-друге, як комплексна сфера сучасного наукового знання, що органічно поєднує в собі результати досліджень цілого ряду наук, а також різні рівні освоєння комунікативної реальності — загальнотеоретичний, технологічний та емпіричний [5]. На нашу думку, ці підходи до вивчення комунікації не суперечать, а навпаки, доповнюють один одного. Ми маємо виходити з того, що у найширшому розумінні теорія комунікації

охоплює все комунікативне знання, являючи собою комплекс дисциплін, що вивчають комунікацію поряд зі своїм основним предметом, а загальна теорія комунікації пов'язана лише з універсальними механізмами й закономірностями інформаційного обміну.

Отже, лише спираючись на комплексний підхід до вивчення комунікативних явищ та процесів, теорія комунікації може розраховувати на одержання бажаних результатів — адекватно відобразити усе різноманіття й складність комунікативної реальності, успішно розвиватися, удосконалюватися й постійно збагачуватися новими знаннями. Саме такий методологічний підхід дасть нам змогу систематизувати джерельну базу дослідження та виокремити методологічні прийоми, які використовуються науковцями в межах концептуальних поглядів близьких до нашої наукової проблеми.

Аналіз довідкової літератури свідчить, що власне сам термін “комунікація” висвітлює найвищою мірою складне і багатогранне явище, що пронизує не тільки суспільний організм, а й діє за межами соціуму як такого, тобто у природі. В англійській мові термін “комунікація” застосовується з XV ст. на позначення будь-якого процесу повідомлення, передачі. У XVII ст. його зміст розширюється, включаючи фізичні способи повідомлення, насамперед транспортні лінії комунікації (дороги, канали, пізніше залізниці). Це тлумачення наведене і в сучасніших довідниках. Зокрема, у Великому енциклопедичному словнику (1997 р.) поняття “комунікація” має два значення: 1) шлях повідомлення, зв'язок одного місця з іншим; 2) спілкування, передача інформації від людини до людини, що здійснюється головним чином за допомогою мови. Комунікацією називають також сигнальні способи зв'язку у тварин [6].

У цілому, узагальнюючи відповідну літературу, слід зауважити, що й дотепер термін “комунікація” не має загальноприйнятого визначення. Як свідчать підрахунки американських дослідників *Ф. Денса* та *К. Ларсона*, на сьогодні існує

близько 126 дефініцій терміна “комунікація”\*. Появу в науковій літературі поняття “комунікація” (від лат. *communicatio*) на початку ХХ ст. пов’язують з одним із основоположників американської соціології *Чарльзом Кулі*, який вважав, що “під комунікацією розуміється механізм, за допомогою якого стає можливим існування й розвиток людських відносин — усі символи розуму разом зі способами їх передачі у просторі й збереження в часі. Вона містить у собі міміку, спілкування, жести, тон голосу, слова, писемність, друк, залізниця, телеграф, телефон і найостанніші досягнення у завоюванні простору й часу. Чіткої межі між засобами комунікації й іншим зовнішнім світом не існує. Разом з народженням зовнішнього світу з’являється система стандартних символів, призначена тільки для передачі думок, з неї починається традиційний розвиток комунікації” [7, с. 379]. Неважко помітити, що в даному випадку автор розглядає “комунікацію” як механізм, який забезпечує усі способи передачі у просторі й збереження в часі усіх символів розуму.

Але найпоширенішим, особливо в мережі Інтернет, є таке розуміння поняття комунікація, що “походить від лат. *communicatio* — єдність, передача, з’єднання, повідомлення, пов’язаного з латинським дієсловом *communico* — роблю спільним, повідомляю, з’єдную, похідним від лат. *communis* — спільний і використовується сьогодні на позначення зв’язку будь-яких об’єктів матеріального й духовного світу. Він також означає зв’язок, повідомлення, звістку, взаємодію, обмін інформацією в суспільстві, створення й поширення інформації, а також засіб зв’язку” [8].

Слід також зазначити, що історія формування наукового вивчення та аналізу цього поняття розгортається на тлі реальних проблем, що постійно змінюються, тому багато з існуючих теорій насамперед через відкритість і мінливість са-

---

\* Докл. див.: Шарков Ф. И. Основы теории коммуникации: Учебник / Ф. И. Шарков. — М.: Изд-во “Перспектива”, 2002. — 246 с.

мого процесу поширення інформації в суспільстві дотепер не мають однозначного розв'язання. В цьому аспекті, на думку *А. Черних*, як будь-які науки, комунікативістика й соціологія масових комунікацій мають досить довгий період латентного існування, і цей період поступового нагромадження знань умовно позначається як протокомунікативістика, що означає сукупність економічних, соціальних і психологічних ідей, які все повніше відбивали реалії громадського життя, починаючи з XVIII ст., і створили той когнітивний фундамент, на якому виникає досліджувана нами дисципліна [9, с.175]. Саме в цей період створюються основні індустріальні (технічні) системи комунікації, формуються основні принципи вільної торгівлі, а також виникають теоретичні системи соціології як науки.

Поняття комунікації в той час пов'язувалося з ідеєю про суспільство як організму, який являє собою ціле, усі органи якого пов'язані між собою, виконуючи заздалегідь визначені функції, що зводилося насамперед до фізичних засобів повідомлення і спілкування, тобто різного роду мереж (ріки, канали, морські перевезення, дороги), і які вважалися центральним елементом прогресу.

Першим теоретичним кроком в обґрунтуванні поняття “комунікація” стала ідея про “поділ праці”, сформульована як наукова гіпотеза відомим англійським економістом і філософом *А. Смітом* (1723–1790) [10]. На його думку, необхідною передумовою всякого поділу праці є комунікація, що дає змогу організувати колективну працю й тим самим структурувати економічну активність. Таким чином, лібералізація потоків товарів і праці вимагає створення й підтримки засобів комунікації, до яких почали зараховувати, крім традиційних шляхів сполучення, і нові, зокрема газети й телеграф.

Уявлення про комунікативну й інформаційну роль грошей як символічного засобу комунікації лягли в основу англійської класичної політекономії, зокрема теорії *Дж. Стюарта Мілля* [11], який був, як неодноразово наголошувалося пізніше, попередником “кібернетичної моделі матеріальних пото-



ків зі зворотним зв'язком у вигляді грошових потоків як інформації”, а згодом соціологами *Георгом Зіммеlem* [14] у праці “Філософія грошей” і *Толкоттом Парсонсом* [15; 16].

На початку XIX ст. виникають і перші соціологічні теорії, у яких уявлення про комунікацію як необхідну умову існування й розвитку суспільства одержали подальший розвиток. Наприклад, *Герберт Спенсер* [17; 18] вважав, що суспільство виникає органічно і являє собою організм, тобто сукупність пов'язаних між собою спеціалізованих частин. При цьому засоби комунікації — дороги, канали, залізниці, телеграф — сприймалися як еквівалент нервової системи суспільства, що уможлиблює взаємодію різних його елементів, насамперед центру й периферії, та ін. Звідси виникло й уявлення про роль масової інформації, хоча, наголосимо, самого цього поняття ще не існувало, як не існувало й поняття масового суспільства. Однак ідея про необхідність вільної преси як рупора суспільства й джерела формування суспільної думки, що створює умови для нормального функціонування суспільства як цілісного організму, вже була закладена.

Подальший розвиток ідей протокомунікативістики у XIX ст. пов'язаний з виникненням і становленням масового суспільства, широкомасштабні процеси в якому (зокрема зростання міграції, населення, злочинності тощо) породжували необхідність нових систем контролю й координації діяльності всіх галузей влади. Серед перших дослідників масової комунікації були *Гюстав Лебон* (1841–1931) [19], *Габріель Тард* (1843–1904) [20] та *Сігеле Сципйон* (1868–1918) [21]. Головна їхня заслуга полягає в науковому описі й характеристиці феномена “юрби” — своєрідної первинної, “елементарної” форми соціальної маси, у виявленні “законів юрби” (“духовної єдності юрби”) і механізмів політичного лідерства. На їхню думку, життя людини серед великих скупчень людей протікає за особливими законами, які можна передати так: у соціальних спільнотах, пов'язаних з безпосередньою взаємодією людей, поведінка останніх визначається не стільки свідомістю,

скільки емоційно-психічними, несвідомими й однотипними співпереживаннями. Ці переживання приводять юрбу у стан гніву, перебуваючи в ньому, вона “по-рабському підкоряється імпульсам, які одержує”, і “вимагає голів і голів”. Переживши період збудження, задовольнивши свою потребу дії, юрба перетворюється на несвідомий автомат, що кориться впливам лідера-демагога. Як пише Лебон, дотримуючись інстинкту пошуку собі подібних, юрба йде за “химерним й поверхневим розумом”, причому під дією обставин дух юрби може охоплювати й цілі народи.

Зокрема, Сігеле Сципіон у праці “Злочинна юрба” під злочинами юрби розумів будь-якого роду колективне плебейське насильство — від страйку до масового повстання. У кожній юрбі є ведучі й ведені, гіпнотизери й гіпнотизовані, які користуються силою впливу. Новою формою впливу є, на його думку, преса. Журналістів, особливо тих, хто висвітлює злочини й судові процеси над злочинцями, С. Сігеле вподібноє гончарам, а їх читачів — сирій глині, якій вони надають бажану форму. За С. Сігеле такий масовий вплив перетворює індивіда в юрбі на автомат або сновиду (“зомбі” в сучасній термінології) [21, с. 265].

Оптимістичніше дивиться в майбутнє Г. Тард, який запропонував для наукового обігу поняття “публіка”. Об’єднання індивідів у публіку, на думку Г. Тарда, здійснюється через особливий духовно-психологічний вплив — громадську думку, а люди, що здійснюють внаслідок своїх професійних занять такий вплив на цю думку або навіть формують її, стають центральними фігурами політичного процесу. Це насамперед, за Г. Тардом, журналісти-публіцисти. Також досить вагомим є висновок Тарда про важливу роль основного способу масової комунікації — “задавати” певну спрямованість свідомості мас. Саме це положення Г. Тарда, висловлене ним на початку ХХ ст., стало підґрунтям соціально-психологічного аналізу процесів масової комунікації.

Незважаючи на очевидну плідність та безсумнівні досягнення (розробка наукового апарату, ряд обґрунтованих кон-

цепцій, логіка їх досліджень), сучасний період розвитку науки про масову комунікацію (приблизно з середини шістдесятих років двадцятого століття до сьогодні) виявляє очевидні недоліки в традиційних соціологічних методах. Тому першочергове завдання нашого дослідження полягає в необхідності з'ясувати первісну форму або значення запозиченого з іншої мови поняття “комунікація”, та зіставлення його з українськими спорідненими термінами. Враховуючи універсальність та наукову невизначеність поняття “комунікація”, виникає потреба проведення теоретико-методологічного аналізу та дослідження його етимології.

Необхідність етимологічного аналізу, зокрема поняття “комунікація”, обумовлена тим, що іноді запозичення і глибоке вкорінення іншомовного слова в нашу мову відбувається як само собою зрозуміле, без відповідного усвідомлення самого його значення. Вище ми вже розглядали походження терміна “комунікація” — від лат. *communicatio* — єдність, передача, з'єднання, повідомлення, пов'язаного з лат. дієсловом *communico* — роблю спільним, повідомляю, з'єдную, похідним від лат. *communis* — спільний і використовується сьогодні на позначення зв'язку будь-яких об'єктів матеріального й духовного світу. Він також означає зв'язок, повідомлення, звістку, взаємодію, обмін інформацією в суспільстві, створення й поширення інформації, а також засіб зв'язку. Тож з огляду на викладену інтерпретацію можемо стверджувати, що поняття “комунікація”, “зв'язок” та “спілкування” є тотожними. Виникає питання, чи потрібне нам іншомовне слово, чи воно таки має свою специфіку?

Необхідність використання поняття “комунікація” існує, але важливо при цьому виявити справжнє його значення. Варто звернути увагу на специфічність зазначених понять навіть на побутовому рівні. Якщо дві особи розмовляють по телефону, то це буде комунікація чи зв'язок? Або інше питання, засоби масової інформації — це елемент комунікації чи пропаганди та агітації? З іншого боку, жодне місто не може обійтися без

мережі каналізації чи водопроводу, і ні в кого не повернеться язик говорити, що це є система зв'язку.

Аналізуючи визначення поняття “комунікація” багатьох зарубіжних авторів, *Т. В. Науменко* доходить висновку, що їх “можна згрупувати по трьох підставах: по-перше, комунікація розглядається як зв'язок між різними об'єктами. Таке некатегоріальне визначення характерне в основному для повсякденного розуміння комунікації. По-друге, комунікація розуміється як аналог спілкування. По-третє, комунікація розуміється як аналог впливу” [22, с. 42]. Аналіз такого узагальненого висновку свідчить, що перші два підходи передбачають комунікацію у вигляді двостороннього зв'язку. Таке трактування комунікації ґрунтується на уявленнях, що зв'язок між різними об'єктами або як аналог спілкування між суб'єктами може відбуватися як двосторонній процес обміну повідомленнями (сигналами), які обумовлюються як змістом взаємовідносин комунікаторів А і Б, так і соціальним оточенням. Тобто йдеться про те, що у процесі двостороннього зв'язку “і той, хто відправляє, і той, хто отримує інформацію, діють у межах властивих їм рамок взаємовідносин, які склалися між ними, та соціальної ситуації, що їх оточує” [23, с. 20].

Безперечно представлена модель комунікації, що сформувалася в 60-х роках ХХ ст. на протигагу пануючій тоді односторонній моделі, певним чином враховує недоліки останньої, водночас сама є недостатньо виваженою. Можна погодитися з тим, що одностороння модель комунікації розглядалася з суто технічного боку, а саме як послідовна передача повідомлення від джерела інформації до отримувача через відповідний передавач та канал зв'язку (“принцип телефону”).

Такий підхід до поняття комунікації дійсно не враховує фактор соціального середовища, зокрема людський фактор.

Таку модель комунікації, як зазначається у виданні “Комунікації судової влади: науково-практичний посібник”, можна образно назвати “вулицею з одностороннім рухом”, оскільки вони не передбачають зворотного зв'язку навіть за умови, що

в деяких з них береться до уваги фактор “громадської думки” [23, с. 20]. Наразі, на нашу думку, запропонована двостороння модель із урахуванням зворотного зв’язку у комунікації не сприяла виявленню особливих якісних рис, які б засвідчили відмінність між поняттями “комунікація”, “зв’язок” та “спілкування”. Виникає, наприклад, питання, чи не є вищезазначена двостороння схема спілкуванням двох суб’єктів за допомогою “відповідного передавача та каналу зв’язку” (“принцип телефону”) дещо штучним твердженням, яке не враховує інформаційний вплив соціального середовища. За таких обставин, у контексті виявлення характерних рис сутності поняття “комунікація”, що відрізняє її від таких термінів, як зв’язок та спілкування, варто звернути увагу саме на останню, третю тезу зазначеної цитати Т. Науменко. Адже саме останній підхід, на її думку, найбільше підходить для вираження сутності такого соціального феномену, як комунікація, “тому що в ньому вловлюється головне в комунікації — однолінійна спрямованість інформаційного впливу. Комунікація, на наш погляд, — це суб’єкт-об’єктне відношення. Не завжди цей процес можна кваліфікувати як примус іншого до виконання дії” [22, с. 42–43].

Отже, етимологічний аналіз поняття “комунікація” дає можливість зробити висновок, що поняття “зв’язок”, як правило, використовується в технічних галузях. У свою чергу, спілкування в суспільних науках, зокрема в соціології, своєю суттю є суб’єкт-суб’єктне відношення, що характеризується виробленням нових духовних значень. Тобто спілкування, на відміну від комунікації, є двостороннім процесом взаємного обміну інформацією між суб’єктами комунікативного акту. У процесі спілкування за рахунок обміну й вироблення нових духовних значень відбувається збільшення обсягу інформації й збагачення її змісту. Однією з найпоширеніших форм спілкування є діалог, який передбачає не просто обмін думками, а вироблення загальних позицій з обговорюваного питання.

Комунікація, як соціальне явище, на нашу думку, виражає однолінійну спрямованість інформаційного впливу будь-якого суб'єкта на об'єкт, при цьому зворотний зв'язок або реакція об'єкта на вплив не передбачаються. Безперечно, останній може оцінити його, виявити свою реакцію на цей вплив, але це він може зробити, використовуючи доступні йому, як суб'єкту, інші канали. В такому розумінні комунікація схожа на кровоносну систему біологічного організму, де кров безперервно рухається від серця на периферію по артеріях, а в зворотному напрямі — по венах. Так само й система комунікації являє собою мережу суб'єкт-об'єктного інформаційного впливу за допомогою доступних каналів зв'язку. Графічно це можна відтворити на рис. 1.1.

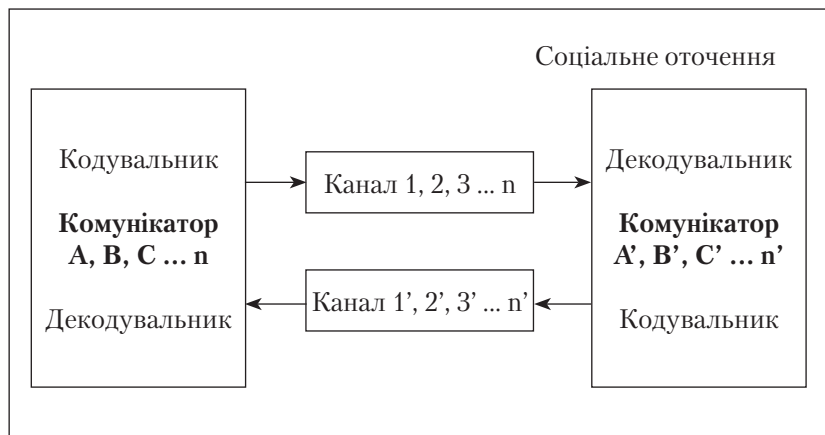


Рис. 1.1. Схема односторонньої мережі соціальної комунікації

Тобто, згідно із зазначеним підходом, соціальна комунікація, зокрема, є процесом обміну повідомленнями між соціальними суб'єктами доступними їм каналами. Наприклад, державні органи через засоби масової інформації повідомляють (здійснюють інформаційний вплив) населення про процес прийняття рішення, інші, кого ця проблема торкається, у свою

чергу, теж мають можливість впливати на рішення, проте вже іншими доступними каналами.

Отже, роль комунікації у розвитку суспільства є діалектичною. З одного боку, вона є демократичним стратегічно-інструментальним засобом розвитку суспільства, з другого — саме суспільство як певна соціальна реальність є одним із способів налагодження та розвитку певних комунікативних зв'язків. У такому контексті вона виступає одним з ефективних демократичних ресурсів налагодження відповідних комунікативних систем, які впливають на форми та зміст управління, характер виробничої діяльності, форми міжкультурних відносин, тенденції історичного розвитку, специфіку соціальної структури та інші сфери суспільного життя.

## **1.2. Публічно-комунікативна сфера як громадянський сектор життєдіяльності суспільства**

У межах нашого дослідження, щоби встановити категоріально-методологічний зв'язок між поданням проблемного матеріалу та його системно-логічним та теоретичним узагальненням, ми вважаємо доцільним поєднати у науковому дискурсі публічну та комунікативну сферу суспільного життя, тому що в них є багато спільного, саме системно-змістовного характеру, тобто стрижнем системно-змістовних ознак публічно-комунікативної сфери є рівень демократії передусім за обсягом поширення.

Як зазначає *В. Ребкало*, існують різні підходи до визначення публічної сфери. У вузькому розумінні *Ю. Габермас* характеризує її як сферу соціального життя, у якій формується громадська думка” [24, с. 43]. У широкому значенні ідея публічного політика і врядування передбачає існування сфери чи сектору життя, що не є приватним або суто індивідуальним, а здійснюється спільно. Вона не вичерпується комунікаціями громадян

та суспільною рефлексією, а трансформується й у практичні дії. На думку *В. Парсонса*, поняття “публічний” означає ті аспекти людської діяльності, які досягають урядового чи соціального регулювання, втручання або принаймні спільних дій” [13, с. 122].

З огляду на зазначене слід зауважити, що поняття публічності, демократичності, на наш погляд, виступають атрибутивними характеристиками соціальної комунікації, особливо її типологічних форм, саме як сутнісні, невід’ємні ознаки комунікативної взаємодії в суспільстві між інститутами влади і громадськими організаціями.

Природно, що в умовах демократії, свободи слова і думок люди висловлюють сотні й тисячі оцінок і пропозицій. Навіть якщо серед цих висловлювань багато помилкових, все одно вони дають важливу інформацію про наявність реальних настроїв та хибних думок, які можуть стати перешкодою для прийняття найпозитивніших та необхідних рішень [13, с. 163].

Демократія потрібна для динамічного та стійкого розвитку сучасного інформаційного суспільства. Інформаційно-комунікативний характер суспільства полягає не тільки у тому, що в ньому постійно рухаються потоки інформації в соціальних інститутах — уряді, парламенті, ЗМІ, партіях, громадських організаціях і рухах, — хоча це важливо і необхідно. Інформаційно-комунікативне суспільство за визначенням демократичне, оскільки воно сприяє створенню і руху інформації громадян до різнорівневих структур влади й управління, партій і громадських організацій.

Демократичність означає і обов’язок влади й управління не лише дослухатися до цієї розлогої інформації, а й спільно з громадськістю шукати вирішення і розв’язання важливих проблем [25, с. 32–43].

Саме тому ми пропонуємо ввести в науковий обіг поняття “публічно-комунікативна сфера”, “публічно-комунікативний ресурс” як поглиблення уваги до демократичного потенціалу спільного, системного вирішення актуальних і нагальних суспільних проблем як з боку влади й управління, так і з



боку громадських організацій та громадян. Зрозуміло, що без інформаційно-комунікативного забезпечення цих процесів результативне вирішення таких проблем неможливе.

Для того щоб акцентувати увагу на демократії як системі народовладдя, дуже важливо для нашого дослідження вийти за межі ліберально-представницької моделі — як і більш демократичної моделі участі, так і концепції корпоративної демократії. Демократія як форма політичного правління має спиратися на ширші її основи, такі як “спосіб життя громадян”. Таке розуміння демократії було запропоноване у минулому столітті політичним філософом *Д. Дьюї*, який вбачав у ній “соціальну ідею, ширшу за систему політичного правління. Ясне усвідомлення сумісного життя в усіх його проявах складає ідею демократії”, — наголошував він [26, Р. 87].

Перетворюючись на “спосіб життя”, демократія проникає в усі “пори” соціуму і стає “живильним середовищем” та основою загальної громадянськості, яка, у свою чергу, впливає на політичну свідомість та політичну поведінку людей, на інститути влади й управління, їхні персональні носії та корпоративні і кланові зв’язки. Політики й управлінці, які виконують владні функції чи за професією, чи за покликанням (*М. Вебер*), перебуваючи у цьому середовищі, сприймають його щодня у форматі оцінок, запитів, намірів, пропозицій, вимог і волі громадян (народу).

Ключовою ланкою (ресурсу) демократії у формуванні загального інтересу й загальної волі і стає публічно-комунікативна сфера — постійно діючий форум загальнонаціональних дискусій і обговорень, арена спільної діяльності, спрямованої на досягнення загальних цілей. У публічно-комунікативній сфері артикулюється багатоманітність приватних інтересів і думок, зі співставлення та погодження яких зростають загальні інтереси й цілі, які визначають зміст публічної політики та врядування. Саме в публічно-комунікативній сфері у звичному розумінні відроджується “пряма” демократія, прямий вплив постійно реагуючого суспільства і громадян на процеси ухва-

лення та виконання рішень і відбувається становлення вищої фази народовладдя, за якої діяльність влади й управління занурюється у широкий контекст публічно-комунікативного дискурсу [27, с. 40–60].

Спіраючись на методологію *М. Дзялошинського*, можна сказати, що публічно-комунікативна сфера постає не тільки як сфера суспільного, колективного пошуку громадянами загальних цілей та засобів їх досягнення, а й як сфера їх практичного втілення в систему реальних суспільних відносин й інститутів. Складається свого роду інфраструктура публічно-комунікативної сфери — громадський сектор життєдіяльності суспільства.

Фактично публічно-комунікативна сфера (політика, врядування, засоби комунікації) — спосіб забезпечення в суспільстві клімату причетності і демократизму, суть якого полягає в тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства та громадян у державно-управлінському процесі, стимулювати пошук рішень таких суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічними, суспільних з державними, тобто інтересом суспільства як цілого [28, с. 388].

Документи “Програми розвитку ООН” дають можливість так схарактеризувати публічно-комунікативну сферу:

- участь (всі громадяни мають голос у прийнятті рішень — прямо або за допомогою легітимних інститутів, які презентують їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здібності до конструктивного діалогу);
- верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини);
- прозорість (свобода інформації); її повнота та доступність для всіх, хто у ній зацікавлений;
- чутливість (всі інститути чуйно реагують на потреби громадян);

- орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питань про те, що найбільше відповідає потребам групи та якими засобами, за допомогою яких процедур цього можна досягти);
- справедливість (всі громадяни мають можливість покращувати свій добробут);
- результативність та дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);
- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям права);
- стратегічне бачення (лідери, владні структури і громадськість спираються на довготривалі перспективи врядування та розвитку особи і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їх реалізації).

На протигагу звичної практики державного управління, яка спирається на ієрархії та передбачає безумовне виконання наказів та розпоряджень, головними параметрами публічно-комунікативної сфери (публічна політика, публічне врядування, публічна комунікація) стають згода і договір. Традиційна адміністративно-управлінська діяльність приділяє переважно увагу праву та регламентам, публічно-комунікативна — нормам, колективним рекомендаціям, цінностям, пропозиціям, моральним угодам. Традиційна влада здійснюється урядом, бюрократією, парламентом, публічна все більше залучає до своєї орбіти комісії, форуми, великі демократичні організовані групи. Якщо в системі державно-управлінських відносин інформація традиційно централізована та багато у чому закрыта, то у публічно-комунікативній сфері вона відкрита і доступна для всіх. Реалізуючись за допомогою переговорів між державними, приватними та громадянськими структурами, які зацікавлені у спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятних результатів, публічна політика, врядування та комунікація спроможні ефективніше та результативніше

задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення.

Таким чином, спираючись на принципи наукової рефлексії, ми акцентуємо увагу на тій обставині, що, вводячи до наукового обігу поняття “публічно-комунікативна сфера”, автор вказує на функціональні особливості цієї сфери формування та здійснення демократичної політики та самоврядної діяльності [29, с. 164].

На основі визначених теоретико-методологічних підходів та викладених теоретичних положень ми можемо стверджувати, що одним з основних атрибутів соціальної комунікації є не проста інформаційна взаємодія соціальних суб'єктів як один з одним, так і з суспільством, допускаючи при цьому зворотний зв'язок між ними, а така, що передбачає інформаційний вплив кожного суб'єкта один на одного й на навколишнє соціальне середовище, тим самим забезпечуючи їх спільну діяльність у публічній політиці, врядуванні та публічному управлінні. Такий інформаційний вплив може розглядатися або як дія (однорічний процес передачі сигналів без здійснення зворотного зв'язку), або як взаємодія (двосторонній процес обміну інформацією), або як комунікативний процес, у якому комуніканти по черзі й безупинно виступають у ролі джерела й одержувача інформації. У складних системах комунікативні зв'язки накладаються один на одного і формують великі мережі, що складають основу соціальної структури того соціального утворення, у межах якого здійснюються комунікації.

Сформована комунікативна мережа повністю моделює систему (структуру) і механізм функціонування всіх елементів у сфері суспільного життя як складної самоврядної і самовідтворюючої системи, яка передбачає постійну координацію їх дій в межах єдиного цілого. Тобто будь-яка соціальна система складається з людей, об'єднаних різними взаємозв'язками в ієрархічно упорядковані та відносно автономні відтворюючі контури (підсистеми) у виробничій, сімейно-побутовій, політичній, управлінській, культурній, освітній та інших сферах і

які визначають систему цінностей та мотиви їх діяльності й поведінки. Всі контури поєднані між собою й опосередковують еволюцію соціальної системи взагалі і кожної її частини зокрема.

Учасниками соціальної комунікації (індивідуальної чи групової) є індивіди, організації та соціальні групи, які постійно і відносно самостійно беруть участь у суспільному житті відповідно до своїх інтересів, впливають на поведінку інших, викликаючи своїми діями ті чи інші зміни в суспільній системі. До основних суб'єктів соціальної комунікації, наприклад, можна віднести: громадянина і громадянське суспільство, державу і державні інститути, громадянські організації, засоби масової інформації, групи інтересів, групи тиску, політичні партії, лідерів та ін. Відповідно до сфер пріоритетного прояву та механізмів комунікативної взаємодії соціальну комунікацію, на наш погляд, можна диференціювати на найбільш суспільно важливі складові: державна комунікація, масова комунікація, громадська комунікація, громадянська комунікація та ін.

Предметом взаємозв'язку та взаємодії між зазначеними елементами на категоріальному рівні виступає інформація. Як відомо, інформація є кодовим відображенням будь-яких комбінацій речей або розумових конструкцій і виступає інструментом усвідомлення процесів і явищ, стає глобальним національним ресурсом науково-технічного прогресу й розвитку. Тобто, для того щоб система могла ефективно функціонувати, вона має отримувати і передавати інформацію як від внутрішнього, так і від зовнішнього середовища. Звичайно, не вся сукупність сигналів, що передається по каналах прямих та нейтральних зв'язків від одного елемента системи до іншого, є "управлінською інформацією". Для системи цінною інформацією є лише та, що визначає подальшу долю системи — її існування, поведінку, розвиток. Вона, як глобальна цінність, сприяє людині в освоєнні й перетворенні навколишнього світу та розвитку її соціально-культурної творчості. Тобто спілкування стає оптимальним, якщо воно будується на прагнен-

ні до взаєморозуміння й ефективному обміні інформацією. Остання має містити відомості, що відбивають об'єктивну й суб'єктивну соціальну реальність, а також про процеси, мотиви, почуття, настрої, факти, засновані на інтересах і потребах різних соціальних груп, людини, суспільства та держави.

### **1.3. Інформаційно-комунікаційна політика як інструмент посилення взаємодії держави та суспільства**

Основну управлінську функцію в соціальній системі виконує держава, яка через свою систему державного управління безпосередньо включена у 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.

Неоціненну роль у державному управлінні відіграють інформаційно-комунікативні процеси. 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 радикально залежать і залежатимуть від інформаційно-комунікативних зв'язків. Адже впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій буде спонукати зменшення проміжних інститутів у макрорегулюванні суспільних відносин, значне розширення автономності регіональних та місцевих рівнів управління, підвищення динамізму у вертикальних і горизонтальних структурах влади, а також активізацію процесів демократичних перетворень у державно-адміністративній сфері. Усе це дасть змогу розгля-

дати інформаційно-комунікативні зв'язки як одну із найважливіших передумов та ресурс функціонування та розвитку системи державного управління. Принципово важливу роль інформаційно-комунікативних зв'язків у системі державного управління виокремлюють російські вчені *Г. Л. Куряшин* та *О. І. Соловйов*, які характеризують їх “як складну соціотехнічну структуру, що пов'язує всі елементи системи управління і забезпечує виконання всіх основних функцій: планування, організації, мотивації, контролю та ін.” [30, с. 56]. Тобто, на їхню думку, інформаційно-комунікативні зв'язки являють собою ту сполучну тканину, яка інтегрує в єдине ціле всі рівні й компоненти макросоціального управління, зміцнюючи антиентропійні властивості держави, які надають їй здатність до самоорганізації й саморозвитку.

Таким чином, можна говорити, що державна комунікація, з одного боку, є основним елементом комунікативної мережі в суспільстві, а з другого — вона виступає регулюючим і координуючим механізмом у відносинах держави й суспільства, забезпечуючи стабільність і ефективність функціонування суспільного організму в цілому, і тому вона покликана виконувати такі функції:

- 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 враховувала 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 з 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, нині система державного управління України у новій політичній моделі виступає як організаційне начало цілеспрямованої діяльності людей, їх колективів, а в кінцевому значенні суспільства в цілому. Щодо останнього вона являє 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 [15, с. 38]. У навчальному посібнику “Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади” державне управління визначено як діяльність органів установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються [31, с. 13].

Слід також зауважити, що, на думку авторів монографії “Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики”, “у демократичній державі функції та повноваження виконавчої влади можуть реалізовуватись не тільки виключно суб'єктами державної влади, а й недержавними суб'єктами. Зокрема ці функції та повноваження:

- можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування;
- можуть бути делеговані державою деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, окремим громадським організаціям)” [32, с. 16].

Тобто до кола суб'єктів інформаційно-комунікативних впливів та зв'язків державного управління, як зазначено далі в



монографії, належать, з одного боку, органи виконавчої влади, державні органи інших гілок влади, органи місцевих державних адміністрацій, а з другого — всіх інших суб'єктів права. Такими суб'єктами права можуть виступати індивідуальні і колективні, фізичні та юридичні особи, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян тощо [32, с. 22].

Обмін інформацією між зазначеними суб'єктами державного управління можна уявити у вигляді певних інформаційно-комунікативних підсистем. Загалом Г. Л. Купряшин та О. І. Соловйов під інформаційно-комунікативною системою (підсистемою) розуміють “таку сукупність пов'язаних управлінськими цілями або функціями структур і відносин, що організують стійкі потоки обміну повідомленнями й підтримують засоби спілкування між людьми” [30, с. 57]. Такі підсистеми, на їхню думку, можуть формуватися на основі найрізноманітніших інформаційних потоків і супутніх їм міжсуб'єктних комунікацій. Вони підтримують не тільки функціональні, а й суто людські відносини суб'єктів, тобто задовольняють потреби останніх як у службовому, так і в міжособистісному спілкуванні. У цілому ж, як далі зазначають названі автори, “в управлінні державою можуть бути задіяні різні види вертикальної (зверху вниз та знизу вверх) і горизонтальної, прямої і зворотної, внутрішньої й зовнішньої, актуальної й прогностичної, фіксованої й нефіксованої, вихідної, проміжної й кінцевої, а також інші типи комунікації” [30, с. 57].

Як зауважимо, комунікативна мережа державного управління складається з двох інформаційно-комунікативних підсистем. Одна з них характеризує внутрішні зв'язки й механізми управління, які безпосередньо відчувають впливи та виклики зовнішнього середовища, за допомогою яких держава вирішує інформаційно-комунікативні завдання, пов'язані з найважливішими для нього функціями, а саме — збиранням інформації з актуальних проблем, прийняттям рішень, розподілом ресурсів, обов'язків і відповідальності за виконання рішення і контролем. Інша розкриває ту сферу управлінських

зв'язків, де інформація, з одного боку, у вигляді рішень надходить на зовнішній інформаційний ринок, тобто намагається здійснити певний вплив на суспільні відносини й свідомість громадян, з другого — інформаційний вплив на діяльність тих суб'єктів державних органів влади, які не належать до системи державного управління.

Саме такий підхід для нас є привабливим, адже він дає змогу у подальшому аналізі в підсистемі зовнішньої комунікації виявити місце, роль та зміст громадянської комунікації як одного з важливих ресурсів демократизації державного управління. Водночас відповідно до сформульованої наукової проблеми дослідження питань внутрішньої підсистеми комунікації державного управління не входить до кола безпосередніх наукових завдань, і тому їх ми виносимо за дужки.

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

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

- реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;
- виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, навіть якщо виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;
- керівництва вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;
- 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” [32, 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 з важливих принципів функціонування будь-якої системи є її залежність від ефективності зв'язків між внутрішніми елементами та зовнішнім середовищем. Така ефективність, у свою чергу, визначається обраною державою стратегією й тактикою поведінки на інформаційному ринку. У якості основних Г. Л. Купряшин та О. І. Соловйов сформулювали “такі стратегічні установки, покликані направляти діяльність усіх органів і підрозділів управління:

- ініціація масової підтримки населенням висунутих державою намірів і мобілізація широких соціальних прошарків на їхню реалізацію (стратегія “спонукання”);
- інформування суспільства про власну позицію, ухвалене з того чи іншого питання рішення, але без активізації зусиль з його реалізації (стратегія “підтримки комунікації із громадськістю”);
- поширення вказівок підлеглим низовим структурам та органам управління для реалізації рішень, що мають службовий характер (“рольова” стратегія);
- контроль за реалізацією прийнятих і вже здійснюваних рішень (стратегія “контролю”);
- координація активності державних, політичних і громадських організацій і об'єднань під час обговорення тих

або інших соціальних проблем (стратегія “підтримки балансу сил”);

- створення позитивного іміджу політичного режиму й типу правління і, відповідно, критика опозиції (стратегія “конструювання іміджу”);
- відволікання суспільної думки від обговорення невігідних режиму соціальних проблем (“відволікаюча стратегія”) [30, с. 62–63].

Істотну роль при виборі й реалізації інформаційних стратегій відіграють технічні засоби, що перебувають у розпорядженні держави. Але на практиці вибір державної інформаційної стратегії, навіть за наявності електронних засобів зв'язку, визначальною мірою залежить від характеру політичного режиму та пануючих методів державного управління.

#### **1.4. Громадянська комунікація як невід’ємний фактор демократизації суспільного життя та публічного управління**

Змінити існуючу піраміду влади: зробити її відповідальною за розпорядження суспільними справами, а не бути розпорядником власності громадян, їх життєвих доль, загальнонародних ресурсів — це сучасний шлях організації влади, реальний механізм її демократизації, підконтрольності суспільству й справжнього самоврядування. Відомий науковець Ю. Габермас вважає, що “сучасна модель відносин держави і громадян має вибудовуватися не за традиційним принципом суб’єкт-об’єктних відносин (керуючі-керовані), а на механізмах “комунікативної поведінки”, тобто суб’єкт-суб’єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини державної, так і людини “приватної”, що передбачає як головну демократичну процедуру “діалогову комунікацію” державної влади і “вільної громадськості”. Головна “відмінність діалогової моделі полягає в тому, що вона припускає своєрідну “горизонталь-

ну рівність” учасників інформаційного обміну, на противагу “вертикальному” принципу “керівництва-підпорядкування”, властивого для моделі “віщання” [33, с. 142].

Таким чином, можна стверджувати, 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 інших 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 йдеться 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 (війна всередині країни), громадянська свідомість, громадянська лірика [34].

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 нетер-

пимо 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 які 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 дають можливість 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, готовності 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 у 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 громадянськість, 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 резуль-

татів своєї роботи; налагодженні співпраці із громадськими організаціями (експертиза, консультації, громадський контроль) задля забезпечення інформування громадськості про здійснювану політику та створення їй 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 їхніх 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 гро-

мадська 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 й 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. Ріст 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 демо-



кратизації. Мірилом реального демократизму може бути не просто абстрактна “свобода для всіх”, формальна рівність, а жива й безпосередня участь усього народу у 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, оскільки 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 являє собою процес обміну між соціальними суб’єктами повідомленнями доступними їм каналами.

Варто також зазначити, що реалізація демократичного ресурсу громадянської комунікації можлива лише за умови максимальної прозорості та відкритості функціонування системи державного управління. Подібний методологічний акцент у дослідженні близьких до нашої проблематики питань робить і *О. Шпуртько*. На його думку, “найважливішою умовою існування демократії є публічність політики, тобто гласність і відкритість будь-якої політичної дії. Це обумовлено тим, що громадяни мають право знати про дії та наміри політичних сил, органів державної влади, впливати на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення. Так вони можуть реалізувати задекларовану державою тезу про те, що український народ є господарем своєї країни [35, с. 94].

Це ніякою мірою не суперечить світовій тенденції про зростання сфери державного регулювання суспільного життя. Тобто йдеться не про те, щоб позбавити автономності державну адміністрацію у прийнятті рішень, а необхідності розширити соціальну базу повноправних учасників процесу вироблення

загальнозначущих рішень. Це означає, що кожен зацікавлений учасник повинен мати відповідні комунікативні канали, по яких він мав би можливість відкрито, в межах загальноприйнятих процедур і вимог захисту своїх та суспільних інтересів, впливати на процес розв'язання суспільних та індивідуальних проблем як з боку державної влади та управління, так і з боку громадян. Саме в цьому, на наш погляд, полягає, з одного боку, принцип демократичної можливості впливу громадян на державу, а з другого — принцип демократичної готовності влади професійно й результативно розв'язувати суспільні та особисті проблеми громадян. На цю особливість посилається, зокрема, *Б. Манін*. Він вважає, що слід радикально змінити спільну позицію як ліберальних теорій, так і демократичної думки щодо джерела легітимності. На його думку, джерело легітимності полягає “не в упередженій волі індивідів, а радше у процесі її формування, себто в самому обговоренні... Легітимне рішення не репрезентує волі всіх, а є результатом обговорення усіма. Це той процес, де формується воля кожного, що в результаті й надає легітимності, а не, як здавалося б, сума вже сформованих волевиявлень. Принцип обговорення поєднує в собі і позицію індивідуума, і демократичність... Ризикуючи вступити в суперечність з тривалою традицією, усе ж слід стверджувати, що легітимність прийняття закону є результатом загального обговорення, а не виявом загальної волі” [36, с. 35].

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 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”. До загальнолюдських можна віднести тільки ті цінності, які впливають із розуміння необхідності суспільства як цілісної системи, що прагне самозбережен-

ня та розвитку. Такими на сьогодні справедливо називають, наприклад, цінності миру та безпеки, родинні та екологічні цінності, руйнування яких може поставити суспільство перед загрозою загибелі.

Серед пріоритетних напрямів становлення та розвитку демократичних комунікативних мереж у сучасній Україні є питання повного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Бо саме вони становлять складову частину особистості, є її правовим надбанням, а тому людина, як соціальна істота, що позбавлена або обмежена у правах, не тільки безправна у вузькому юридичному розумінні, а й не може бути особистістю, бо не має можливості для задоволення своїх потреб та інтересів. А в державно-організованому суспільстві правова характеристика особи покликана відігравати вирішальну роль, оскільки права і свободи людини і громадянина визначають найважливіші ціннісні орієнтири життєдіяльності людини у її відносинах з суспільством і державою.

Слід додати, що предметом громадянських комунікацій виступають права людини і громадянина, зафіксовані насамперед у Декларації прав людини [37], прийнятій ООН в 1948 році, низці наступних різноманітних конвенцій та угод ООН та в Конституції України. До них відносять найважливішу категорію прав — це право на життя. Воно означає право не бути вбитим і не зазнавати фізичного насильства або як право захищатися від убивства чи фізичного насильства, або ж як право отримувати матеріальні предмети першої необхідності для прожитку та мінімальний обсяг послуг сфери охорони здоров'я. Друга категорія — це право на свободу, яке завжди стояло в деклараціях прав на чільному місці. Іноді воно виступає як право на свободу в дещо загальному значенні; іноді — як право на певні свободи, серед яких найчастіше зазначаються свобода думок, слова, віросповідання, об'єднань та пересування. Третя категорія — право на власність. Четверта категорія — права, що стосуються статусу особи як громадянина: національні та демократичні права. П'ята категорія —

це права, що стосуються діяльності держави, особливо права, пов'язані з верховенством права та зі здійсненням правосуддя, як-от право не бути безпідставно заарештованим і право на справедливий суд. Насамкінець, є права людини, спрямовані на отримання певних соціальних, економічних і культурних благ. Декларація ООН, наприклад, утверджує *inter alia* і права людини на освіту, працю, соціальне забезпечення, відпочинок і дозвілля та достатній життєвий рівень, необхідний для забезпечення здоров'я і добробуту особи.

Своє відношення громадяни щодо стану справ з правами людини і громадянина можуть оцінювати і виражати за допомогою комунікативності. Саме комунікативність сприяє вираженню світоглядних та політико-правових якостей людини і громадянина і дає можливість реалізовувати права та інші соціальні потреби через конкретний вплив на органи державної влади й управління. Реалізація функції демократичного, комунікативного впливу здійснюється за допомогою процесу не тільки отримання або передачі інформації, а й її фільтрації і систематизації, яка необхідна особистостям і групам для прийняття рішень та оцінки для наступного альтернативного вибору своєї поведінки. Тобто суб'єктом мережі громадянської комунікації виступають самі громадяни та їх громадські об'єднання щодо передачі, отримання та опрацювання інформації й повідомлень з питань вираження, реалізації та захисту своїх прав, інтересів та потреб. Саме в такому аспекті ми маємо розглядати демократичний потенціал впливу громадянської комунікації на ефективний розвиток системи державного управління, що сприяє розширенню й поглибленню процесам народовладдя.

Інформаційний обмін щодо реалізації та захисту прав людини і громадянина відбувається в першу чергу у сфері міжособистісних комунікацій. Комунікації між особами здійснюються у формі спілкування як обмін повідомленнями, у яких фіксуються знання, думки, ідеї, ціннісні орієнтації, культурні та емоційні стани, програми діяльності сторін та ін.

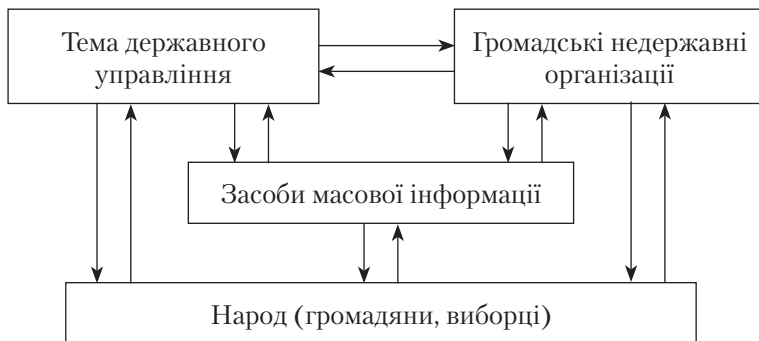
У цьому зв'язку дуже ґрунтовний і цікавий методологічний підхід до дослідження процесу становлення демократичного потенціалу громадянської комунікації і культури здійснює Ю. Габермас. Він зазначає, що під впливом радикальної інтелігенції за умов новітньої комунікативності з традиційної народної культури розвинулася нова політична культура з власними організаційними формами і практикою. Зокрема, у Німеччині наприкінці XVIII ст. сформувалася невеличка, але налаштована на критичні дискусії громадськість, яка тепер вже не тільки постійно читала нечисленні хрестоматійні твори, а й скеровувала свої читацькі смаки на поточні нові публікації приватної сфери. Паралельно з цим стає актуальною практика об'єднань, яка постала в німецькому пізньому Відродженні; вона щораз більше набуває ваги як провісник своєї прийдешньої значущості радше завдяки своїм організаційним формам, ніж маніфестаційним функціям, що в подальшому постає базою формування відносно щільної мережі громадянської комунікативності. Просвітницькі товариства, освітні об'єднання, таємні товариства франкомасонів та ордени просвітлених були асоціаціями, що конституціювалися через вільне, тобто особисте рішення членів-засновників, вербувалися добровільно, а між собою практикували рівноправні форми спілкування, свободу дискусій, ухвалення більшістю голосів рішень тощо. У цих ще з громадянського погляду елітарно дібраних спільнотах можна було набувати практики політичних норм рівноправності та орієнтації їх на політичні дії прийдешнього суспільства [24, с. 11]. До речі, саме таку демократичну культуру американські дослідники *Г. Алмонд* і *С. Верба* назвали громадянською культурою.

На основі синтезу багатьох спеціальних знань та дисциплін, поєднуючи історичні, політичні, соціологічні, управлінські, економічні, культурні, історико-філософські підходи, Ю. Габермас, Г. Алмонд і С. Верба зробили спробу історичної реконструкції моделей громадянських відносин у час зародження простору відкритого публічного спілкування. Вони

показують, за яких умов, коли і як раціонально-критичні дебати громадян щодо громадянських проблем, а також аргументи, що народжувались у цих дебатах, почали складати авторитетну й демократичну основу для прийняття політичних рішень; яким чином громадськість (публіка) та притаманна їй “громадянська думка” перетворилися на чинник політики та управління [24].

З часом вищезазначені товариства незалежних громадян почали усвідомлювати себе супротивником держави і формувати структури недержавних громадських об'єднань, які, в свою чергу, поступово розвивали, на наш погляд, свою особливу громадянську мережу комунікацій. Власне саме поняття “громадянські комунікації” означає насамперед публічність усіх існуючих в суспільстві комунікативних ліній у тій їхній частині, яка допомагає індивідові включатися в осмислення й вирішення проблем громадянського волевиявлення. Не вдаючись до дискусії щодо тонкощів конкретного понятійного апарату, ми підтримуємо точку зору дослідника І. М. Дзялошинського, який в соціальному просторі під громадянськими комунікаціями має на увазі систему комунікативних мереж (каналів), які забезпечують:

- зв'язок індивідів з некомерційними, неурядовими, громадськими організаціями;
- зв'язок між структурами громадянського суспільства (некомерційними, неурядовими, суспільними та ін.);
- зв'язок громадянського суспільства в цілому (як сукупність некомерційних, неурядових, громадських організацій) з іншими компонентами соціальної системи;
- можливість участі індивідів і структур громадянського суспільства в розробці, обговоренні й прийнятті рішень з економічних, політичних, соціальних та інших питань, тобто у сфері публічної політики [38, с. 50]. Інформаційний обмін щодо реалізації та захисту прав людини і громадянина відбувається між усіма компонентами соціальної системи (рис. 1.2).



*Рис. 1.2. Схема інформаційного обміну між компонентами соціальної системи*

Зазначені комунікативні зв'язки здійснюються у формі спілкування як обмін повідомленнями, у яких фіксуються знання, думки, ідеї, ціннісні орієнтації, емоційні стани, програми діяльності сторін та ін.

Своє ставлення щодо стану справ з правами людини і громадянина вони можуть оцінювати і виражати за допомогою комунікативних каналів у вигляді вимог або схвалення діяльності органів державної влади. Такий вплив на державно-управлінські процеси буде сприяти реалізації їхніх прав та соціальних потреб і інтересів. А з другого боку – рішення органів державного управління, які виходять з потреб самих людей, матимуть демократичний кредит і в цілому стимулюватимуть та сприятимуть поглибленню демократичного потенціалу самого державно-управлінського середовища.

Таким чином, така модель функціонування державного управління являтиме собою динамічну систему, основу на демократичних, самоорганізаційних началах, що може ефективніше забезпечити здатність до розвитку.

Функціонування громадянських комунікацій не стримують практику державного управління, а навпаки, мають справляти потужний демократичний стратегічний вплив на його

розвиток. Зокрема, в Україні Указом Президента України від 26 лютого 2016 року “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” затверджена національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [39], яка визначає концептуальні, взаємодоповнювальні напрями діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для розвитку громадянського суспільства, запровадження ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства і взаємної відповідальності й забезпечення здійснення та захисту прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, проведений теоретико-методологічний аналіз свідчить, що громадянські комунікації як публічний інформаційний обмін індивідів з питань оцінки стану, вираження, захисту та реалізації прав людини та громадянина у процесі міжособистісного спілкування та солідарного зв'язку з громадськими недержавними організаціями мають всі підстави розглядатися як потужний стратегічний ресурс демократизації публічного управління.



## Розділ 2

# ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНА ІНФРАСТРУКТУРА ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА В СУЧАСНОМУ СВІТІ

### 2.1. Інформаційно-комунікативний простір: сутність та особливості розвитку

Сформована комунікативна мережа повністю моделює систему (структуру) і механізм функціонування всіх елементів у сфері суспільного життя як складної самоврядної і самовідтворюючої системи, яка передбачає постійну координацію їх дій у межах єдиного цілого. Тобто, будь-яка соціальна система складається із людей, об'єднаних різними взаємозв'язками в ієрархічно упорядковані та відносно автономні відтворюючі контури (підсистеми) у виробничій, сімейно-побутовій, політичній, управлінській, культурній, освітній та інших сферах і які визначають систему цінностей та мотиви їхньої діяльності й поведінки. Всі контури поєднані між собою й опосередковують еволюцію соціальної системи взагалі і кожної її частини зокрема.

Учасниками соціальної комунікації (індивідуальної чи групової) є індивіди, організації та соціальні групи, які постійно і відносно самостійно беруть участь у суспільному житті відповідно до своїх інтересів, впливають на поведінку інших, викликаючи своїми діями ті чи інші зміни в суспільній системі. До основних суб'єктів соціальної комунікації, наприклад, можна зарахувати: громадянина і громадянське суспільство, державу і державні інститути, громадянські організації, засоби масової інформації, групи інтересів, групи тиску, політичні партії, лідерів тощо. Відповідно до сфер пріоритетного прояву та механізмів комунікативної взаємодії соціальну комунікацію, на наш погляд, можна диференціювати на суспільно найважли-

віші складові: державна комунікація, масова комунікація, громадська комунікація, громадянська комунікація та ін.

Предметом взаємозв'язку та взаємодії між зазначеними елементами на категоріальному рівні виступає інформація. Як відомо, інформація є кодовим відображенням будь-яких комбінацій речей або розумових конструкцій і виступає інструментом усвідомлення процесів і явищ, стає глобальним національним ресурсом науково-технічного прогресу й розвитку. Тобто, для того щоб система могла ефективно функціонувати, вона має отримувати і передавати інформацію як від внутрішнього, так і зовнішнього середовища. Звичайно, не вся сукупність сигналів, що передається по каналах прямих та нейтральних зв'язків від одного елемента системи до іншого, є “управлінською інформацією”. Для системи цінною інформацією є лише та, що визначає подальшу долю системи — її існування, поведінку, розвиток. Вона, як глобальна цінність, сприяє людині в освоєнні й перетворенні навколишнього світу та розвитку її соціально-культурної творчості. Тобто спілкування стає оптимальним, якщо воно будується на прагненні до взаєморозуміння й ефективному обміні інформацією. Остання має містити відомості, що відбивають об'єктивну й суб'єктивну соціальну реальність, про процеси, мотиви, почуття, настрої, факти, засновані на інтересах і потребах різних соціальних груп, людини, суспільства та держави.

Соціальна комунікація виявляється досить складним процесом, де відбуваються операції опредмечування й розпредмечування змістів і перехід їх із психічних координат у матеріальні і знову у психічні. Важливо до цього також додати, що реципієнт не тільки усвідомлює поверхневий і глибинний зміст повідомлення, а й оцінює їх з погляду етики та прагматичної користі.

Предметом взаємозв'язку та взаємодії між зазначеними елементами виступає інформація. Але сам термін “інформація” також вимагає уточнення, оскільки він має кілька значень:

- сукупність яких-небудь відомостей, знань про що-небудь;

- відомості, що є об'єктом зберігання, передачі й переробки;
- сукупність кількісних даних, що виражаються за допомогою чисел або кривих, графіків, які використовуються при збиранні та опрацюванні будь-яких відомостей;
- відомості, сигнали про навколишній світ, які сприймають організми у процесі життєдіяльності;
- у біології — сукупність хімічно закодованих сигналів, що передаються від одного живого об'єкта іншому (від батьків до спадкоємців) або від одних клітин, тканин, органів іншим у процесі розвитку особини;
- у математиці, кібернетиці — кількісний рівень усунення ентропії (невизначеності), міра організації системи;
- у філософії — властивість матеріальних об'єктів і процес зберігання та підтримання певного стану, який у різних матеріально-енергетичних формах може бути переданий від одного об'єкта іншому; ступінь, міра організованості якого-небудь об'єкта (системи) [40, с. 56].

В усіх визначеннях, крім останнього, інформація розглядається як об'єднуюча категорія, яку можна пояснити через більш прості категорії: відомості, дані, повідомлення, сигнали, що підлягають передачі, прийманню, обробці, зберіганню, які відображають реальну дійсність або інтелектуальну діяльність. В останньому визначенні інформація — споконвічна, невизначена категорія, яку потрібно вивчати через її властивості, тобто інформація, як і речовина та енергія, проявляється в тенденції (властивості) матерії до організації (як енергія до взаємодії). Узагальнюючи зазначені підходи щодо розуміння поняття інформації, можна зробити висновок, що інформація є, по суті, кодовим відображенням будь-яких комбінацій речей або розумових конструкцій і виступає предметом або об'єктом ідеального (духовного) змісту, що передає комуніканти, і почуттєвою формою його сприймання реципієнтом. Тобто інформація є тим об'єктом передачі, повідомленням, що містить відомості про об'єктивну й суб'єктивну соціальну реальність, про

процеси, мотиви, почуття, настрої, факти, засновані на інтересах і потребах індивідів та різних соціальних груп.

Такий тісний зв'язок понять “комунікація” та “інформація” став підставою до частого ототожнення комунікації з інформацією. Таке розуміння комунікації відбивається і в наступних термінологічних еквівалентах:

- соціальна комунікація = соціальна інформація;
- комунікативна система = інформаційна система;
- реципієнт = споживач інформації;
- комунікативний канал = інформаційний канал;
- комунікативна діяльність = інформаційна діяльність;
- комунікативне обслуговування = інформаційне обслуговування;
- комунікативні засоби = інформаційна техніка.

Отже, суть смислової, тобто генетичної (біологічної, видової), психічної (внутрішньоособистісної) та соціальної (суспільної) комунікації полягає в тому, що ідеальний (духовний) зміст трансформується із психічних, генетичних координат у матеріальні і знову у психічні через опредмечування й розпредмечування їх змістів, і відбувається це як інформаційний процес. Інформація як певний закодований зміст передається (транспортуються) від комуніканта до реципієнта по відповідних каналах.

Комунікативний канал — це реальна або уявна лінія зв'язку (контакту), по якому повідомлення рухаються від комуніканта до реципієнта. Наявність зв'язку — необхідна умова будь-якої комунікативної діяльності, у якій би формі вона не здійснювалася (наслідування, управління, діалог). Комунікативний канал надає комуніканту й реципієнтові засоби для створення й сприйняття повідомлення, тобто знаки, мову, коди, матеріальні носії повідомлень, технічні обладнання.

Розвиток людства від первісного варварства до постіндустріальної цивілізації супроводжувався постійним збільшенням кількості комунікативних каналів завдяки доповненню природних каналів, що утворювалися в ході антропогенезу, каналами штучними, свідомо створеними людьми.

Природні комунікативні канали — це канали, що використовують природно властиві “гомо сапієнсу” засоби для передачі смислових повідомлень у фізичному просторі. Таких каналів два: невербальний (несловесний) і вербальний (словесний).

Невербальний канал — найдавніший з комунікативних каналів, що виник у ході біологічної еволюції задовго до появи людини. У якості невербальних комунікативних засобів людина використовувала й використовує мову прапорців, дим, вишивку, орнамент, фольклорні образи, для яких характерні символи й знаки, та ін. У міжособистісному спілкуванні в якості невербальних комунікативних засобів використовуються поза, жести, міміка, погляд тощо. Невербальні засоби комунікації, незважаючи на багатство вербальної мови спілкування, у міжособистісному спілкуванні використовуються досить широко. На відміну від невербальних, вербальні засоби сприймаються людиною безпосередньо та передають найтонші нюанси відносин.

Вербальний канал доступний тільки людському роду, що володіє мовною здатністю. Вербальні комунікативні засоби являють собою словесну взаємодію сторін. Вербальні комунікації здійснюються за допомогою знакових систем, символів, головним серед яких є мова. Мова, як знакова система, є оптимальним засобом вираження людського мислення й засобом спілкування. Функціонування мовних знаків можливе лише в системі на основі правил, які регулюють побудову знакових рядів з вихідних знаків.

Міжособистісна мовна комунікація завжди являє собою соціальну взаємодію, діалог. Беручи участь у мовній комунікації, людина висловлює судження й сприймає слова, висловлені іншими людьми. Інформація, виражена в мові однією людиною, привласнюється іншими, і в такий спосіб відбувається розуміння в діалозі. У діалозі, як комунікативному процесі, люди взаємодіють за допомогою вираження у словах смислових позицій. У діалозі думка оцінюється й освоюється відповідно до ділових, політичних, етичних, естетичних та інших критеріїв.

Виникнення людської мови приблизно 40 тис. років тому в комунікативістиці нерідко називають “першою комунікативною революцією”. Мова стала основним засобом спілкування й передачі інформації. Цей процес удосконалювався в міру винаходу різних технічних засобів зв’язку — листа, друку, газет, телефону, телеграфу, радіо, телебачення, але жодне з них не применшує провідної ролі мови як основного істинно людського засобу спілкування.

За першою комунікативною революцією відбулися ще три, також пов’язані з удосконаленням засобів передачі повідомлень: виникнення писемності, винахід друкованого верстата, розвиток електронних мас-медіа. Якщо говорити мовою комунікативістики, то друга революція перетворила усне мовлення на письмові символи передачі інформації, третя — трансформувала їх у друковані, а четверта — в електронно-комп’ютерні.

Отже, можна припустити, що в суспільстві, зокрема у процесі взаємодії між людьми, виникає потреба взаєморозуміння, на основі якого застосовуються доступні засоби комунікації. До них відносять міміку, спілкування, жести, інтонацію, слова, писемність, друк, залізниця, телеграф, телефон і найостанніші досягнення із завоювання простору й часу.

Так, через систему знакових сигналів (прапорці, багаття — у межах видимості; звукові сигнали — у межах зони чутності) комунікації почали здійснюватися на відстані. Для збільшення відстані, у межах якої необхідно встановити цільові разові комунікації, використовували такі індивідуальні засоби комунікації, як гонець, посильний. Усвідомлюючи величезне значення комунікації, людство започаткувало використання не лише природних засобів, а й спрямовує свою діяльність на винайдення і застосування спеціальних каналів комунікативного зв’язку. Зокрема, для інтенсифікації й розширення сфери публічних комунікацій потрібно було долати більші відстані, а для цього необхідно було шукати відповідний засіб пересування. Мабуть, першим найбільш активно й ефективно застосованим засобом для швидшого встановлення масових

комунікацій був кінь. Вершник, долаючи значно більші відстані, комунікував зі значно більшою кількістю людей. Винахід колеса й застосування його в конструкції воза уможливили збільшення числа суб'єктів, які намагалися налагодити зовнішні публічні комунікації. Прагнення до вдосконалювання засобів комунікації зумовило в подальшому створення інших транспортних засобів, літальних апаратів, включаючи космічні системи.

З метою розширення сфер дистанційних комунікацій і перетворення їх на масові був винайдений поштовий зв'язок, який забезпечував досить масовий адресний зв'язок між сполученими елементами суспільної системи. Новий прорив у збільшенні швидкості передачі інформації масової аудиторії й пропускну здатності каналу комунікації у XIX ст. пов'язується зі створенням системи телеграфних комунікацій. З винаходом і впровадженням радіо та телефонізації в глобальну комунікативну мережу швидкість передачі інформації в комунікативному обміні досягла швидкості світла, а головне — інформація й цей засіб комунікації стали масовими. Різко збільшився також обсяг інформації, переданої від джерела комунікації до реципієнтів комунікативної системи за допомогою телебачення. Нову еру в розвитку комунікації сьогодні відкриває впровадження Інтернету. Сучасна всесвітня “інформаційна павутина” не має ні фізичних, ні географічних, ні адміністративно-державних, ні цензурних кордонів.

Таким чином, можна говорити, що сама комунікація існує стільки ж, скільки існує людське суспільство, виступаючи як його системоутворювальна основа. На цьому особливо наголошував, зокрема, *Ніклас Луман* (1927–1998) — німецький соціолог і юрист. У своїх дослідженнях він розглядає комунікацію як елементарну операцію, відповідальну за формування та розвиток суспільства, оскільки без комунікації жодним чином неможливо вибудувати “суспільну” (колективну) свідомість, а значить і консенсус, у його повному розумінні, залишається недосяжним [41, с. 10]. Отже, на думку Н. Лумана, кожний ко-

мунікативний акт, що відбувається у світі, належить суспільству, яке визначається саме через комунікацію: поза комунікацією суспільства не існує.

## **2.2. Роль інформаційно-комунікативних технологій у розвитку громадянської комунікації у країнах Західної Європи**

Подальше поглиблення громадянської комунікації, на нашу думку, в більшості країн Західної Європи починає залежати від такого системоутворювального фактора, як інформаційно-комунікативні технології. Вони активізують розвиток інноваційних засобів діяльності та взаємодії індивідів, політичних інститутів і суспільства. Звичайно, насамперед йдеться про четверту після книгодрукування комунікативну революцію, пов'язану з виникненням і розвитком електронних засобів комунікації. Визначаючи засоби масової інформації як суспільний інститут, традиційно до них зараховують друковані видання — газети, журнали та ін.; телерадіомовлення — радіо, телебачення, кіно- і відеопрограми; цифрові видання (так званий web 1.0) — електронні версії газет, інформаційні й новинні стрічки.

Супутники, волоконна оптика й сучасні комп'ютерні технології створили фундамент принципово нової системи комунікативних зв'язків. Вона набрала воістину глобальних масштабів. Нові системи комунікацій уможливають передавання зі швидкістю світла будь-якої інформації в будь-якій формі — звуком, текстом, цифрами або зображенням — будь-якій людині, що перебуває у будь-якому куточку планети. Сучасні технології зв'язку, зберігання й обробки інформації сукупно створюють таку інтегральну якість, яку без перебільшення можна назвати інформаційним суспільством.

Розвиток інформаційно-комунікативної інфраструктури уможливив індивідуальне спілкування й неконтрольоване



сприйняття й поширення інформації, поставивши під сумнів саму можливість існування тоталітарних режимів у розвинених країнах. “На нашій планеті, — наголошували *Дж. Несбітт* і *П. Абурдін*, — сьогодні менше диктаторів, оскільки вони вже не здатні контролювати інформацію” [42, с. 302–303]. Дійсно, контроль і поширення відомостей політичного характеру стають досить істотними елементами у визначенні типу політичних режимів: при авторитаризмі інформаційні процеси беруться під суворий контроль, тоді як демократичний режим припускає, що політична інформація розлого й вільно поширюється між різними членами суспільства. В основі ідеальної, справді демократичної моделі політичної комунікації лежить діалог між “керуючими” і “керованими”, рівноправний обмін точними, повними, завершеними та перевіреними відомостями про політичні явища й процеси і узгоджуються не тільки з основними цивілізаційно-культурними цінностями співтовариства, а й з фундаментальними правами й свободами особи. Особливе значення при цьому мають воля політичних, релігійних та інших переконань, свобода слова, а також право й можливість безперешкодно висловлювати свою думку, вільно шукати, одержувати й поширювати різного роду інформацію й ідеї незалежно від державних кордонів, якщо вони не суперечать гуманістичним принципам.

Інтерес до демократизації державної влади й управління обумовив використання й адаптацію в європейських країнах інформаційно-комунікативних технологій. Справжній демократичний режим, що припускає участь громадян в управлінні державою й підзвітність діяльності органів влади населенню (або, як мінімум, суспільний контроль над владою), постійно потребує ефективних засобів взаємодії громадянського суспільства із системою державного управління. У процесі переходу до інформаційного суспільства такими засобами стали Інтернет-технології. У міру віртуалізації політики виникає залежність публічного управління від громадської активності в Інтернет-середовищі, що спонукає владу вишукувати

нову модель відносин “влада — суспільство”, засновану на інформаційно-комунікаційних технологіях. Можливість громадянам безпосередньо брати участь у державному управлінні, а органам державної, муніципальної влади й суспільно-політичним організаціям — взаємодіяти з ініціативними групами громадян щодо вирішення широкого спектра соціальних, економічних і правових проблем — надають створені різного роду інформаційні системи “електронна демократія”, “електронний уряд” та ін.

Отже, можна дійти висновку, що демократизація публічного управління пов’язується з переміщенням інформаційної взаємодії органів влади й суспільства в електронне мережне середовище, що робить владу більш мобільною й доступною для населення, а у самих громадян з’являються нові можливості конвенціональної участі в публічному управлінні та місцевому самоврядуванні. При цьому слід мати на увазі, що в демократичних державах, як зауважує *Ю. А. Нісевич*, “для взаємодії влади і суспільства, крім основного електорального механізму, влада широко використовує механізми зв’язку із громадськістю й надання інформаційних послуг населенню, а суспільство — механізми законодавчо регламентованого лобіювання й публічного вираження суспільної думки (публічної політики)” [43, с. 103–104].

Інтернет-технології, що забезпечують інформаційну взаємодію органів влади з населенням та інститутами громадянського суспільства, одержали в сучасній літературі стійке найменування “електронного уряду” (e-government). Розвиток електронної інфраструктури державного й муніципального управління передбачає значно більше, ніж створення системи сайтів органів влади й інших установ: зазначений захід, так само, як і просте збільшення кількості комп’ютеризованих робочих місць державних і муніципальних службовців, дасть можливість, на наш погляд, тільки автоматизувати частину адміністративно-управлінської діяльності, перевести її у мережний простір. З погляду політико-управлінської теорії,

ми вважаємо, має йтися про серйозну трансформацію самих принципів взаємодії влади й громадянського суспільства, коли громадянин з об'єкта владно-управлінського впливу перетворюється на компетентного споживача послуг, які надаються корпусом державних і муніципальних службовців, і одночасно стає повноправним учасником процесу прийняття політико-управлінських рішень як на місцевому, регіональному, так і на загальнонаціональному рівні.

На думку виконавчого директора неурядової організації “Центр демократії й технологій” (CDT) Дж. Демпсі, процес становлення системи “електронного уряду” у країнах Західної Європи можна умовно поділити на три стадії: “публічність”, “участь” і “онлайн-транзакції” [44, с. 24–25]. На думку автора, ці стадії не перебувають у твердій залежності одна від одної: для роботи одної з них зовсім не обов'язкове завершення інших, однак така розбивка дає змогу теоретично осмислити мету й перспективи створення механізмів комунікативної взаємодії органів влади й громадянського суспільства.

Зокрема, стадія “публічності” припускає використання новітніх комунікативних технологій для розширення доступу громадян й інститутів громадянського суспільства до інформації та впливу на органи державної влади й місцевого самоврядування. Можливі стратегії реалізації цієї стадії можуть сильно різнитися як за своєю формою, так і за змістом, однак першим кроком бачиться розміщення на відповідних сайтах текстів законів й інших нормативно-правових актів, статистичних даних, а також форм документів, необхідних для звернення до органів влади, — заяв, декларацій, квитанцій тощо. Наголосимо, що, відповідно до слушного зауваження Дж. Демпсі, забезпечення громадянам вільного доступу до інформації подібного роду знімає необхідність зайвий раз відвідувати державні й муніципальні установи, записуватися з цього приводу в чергу на прийом. Особливо це стає корисним там, де проявляється значна неефективність бюрократії й високий рівень корупції [44].

Стадія “участі”, як випливає з її назви, має на увазі розширення можливостей конвенціональної участі громадян в управлінні державними й суспільними справами на всіх рівнях влади й впродовж усього циклу підготовки й прийняття політичних та державно-управлінських рішень. Розгортання цієї стадії, поза сумнівом, сприятиме підвищенню ступеня суспільної довіри до органів державної влади й місцевого самоврядування. Що ж стосується початку цієї стадії, то вона може бути розпочата публікацією на відповідних сайтах контактних адрес електронної пошти державних і муніципальних службовців, а також форм для зворотного зв'язку. Це дасть можливість громадянам, представникам партій, рухів та інших громадських об'єднань, а також неурядовим організаціям давати свої коментарі щодо проектів законодавчих актів і пропозицій, законодавчих ініціатив та інших аспектів поточної й перспективної політики. Ця стадія може також містити й створення дискусійних Інтернет-форумів за участю громадян і представників органів влади [44, с. 107].

Наступна стадія “онлайн-транзакцій” припускає надання послуг державних і муніципальних установ через Інтернет — оплату комунальних платежів, заповнення податкових декларацій і збір податків, реєстрацію громадських об'єднань, а в перспективі — також і підприємців без права юридичної особи, підприємств малого бізнесу та ін. Серед можливих переваг від таких нововведень слід назвати спрощення бюрократичних процедур і значне скорочення строків при оформленні необхідних документів, забезпечення суворішої податкової підзвітності юридичних і фізичних осіб за допомогою введення уніфікованої системи електронного обліку, підвищення рівня бюджетних платежів, скорочення масштабів корупції й, відповідно, ріст довіри громадян до інститутів влади.

Цікавий та яскравий приклад використання можливостей електронного уряду (e-Government) як важливого ресурсу — впровадження громадянської комунікації — демонструє експеримент, проведений в англійському уряді [45]. Його здій-

снила група експертів під керівництвом одного з колишніх очільників Бі-Бі-Сі, яка мала з'ясувати, що саме в урядовій комунікації потрібно негайно виправити, змінити, реформувати. Один із важливих висновків, до якого дійшла комісія, полягав у такому: всі повідомлення, адресовані громадянам, мають стосуватися не того, що уряд вважає за важливе, а того, що є важливим для громадян. У такий спосіб — з огляду на висновки проведеного незалежного дослідження — Британія запровадила нову, так звану громадянсько-центричну модель комунікації.

Внаслідок такого демократичного реформування урядової комунікації з'явився урядовий портал Directgov ([www.direct.gov.uk](http://www.direct.gov.uk)) як один з ефективних сучасних комунікативних продуктів. “Direct” — від англійського слова “прямий, безпосередній”, “gov” — основа слова “уряд”, “врядування”. Навіть якщо побіжно переглянути портал, впадає у вічі те, що він не схожий на типовий урядовий сайт. Тут немає структури уряду, портретів міністрів, урядових документів, написаних складною бюрократичною мовою. Портал створений за структурою технологічно складною і розгалуженою. Та його концепція і логіка надзвичайно прості. Адже вся інформація згрупована і викладена за інтересами, потребами й проблемами громадян.

Наприклад, якщо ви — водій, будь ласка, заходьте в розділ, що стосується водіїв та транспорту. Там можна навіть сплатити транспортний збір або, за необхідності, записатися на іспит водія. Це все здійснюється безпосередньо на порталі, й не потрібно спеціально приходити до державної установи. Якщо ж ви молода сім'я, у вас є діти, то, відповідно, усі батьківські турботи можете вирішити на Directgov: тут, наприклад, знайдете школу для своєї дитини та ін. Отже, людина заходить на сайт і шукає не міністерство, що вирішує певну проблему, а розділ, де пропонується її розв'язання.

Натомість до реформи урядової комунікації, що розпочалася 2003 року, у Британії налічувалося 1800 урядових порталів, у результаті чого людей нерідко “відфутболювали” з сайта на сайт, від міністерства до міністерства. Саме тому урядова

інформація не доходила до громадян, вони не відгукувалися на неї, а найголовніше, майже ніколи не заходили на урядові сайти. Водночас портал Directgov надає найповніший обсяг державних послуг і в одному місці. Таким чином, уряд у даному випадку позиціонує себе як постачальника послуг, як суб'єкта сервісної політики, а громадяни — клієнти, яких уряд обслуговує. Аби збагнути, як це працює, варто наголосити, що Directgov — не лише інформація про урядові послуги, певні рекомендації, поради чи підказки. Звісно, все це є. Але, крім усього іншого, Directgov — це жива владна структура, за допомогою якої можна вирішити певні проблеми, при цьому не відвідуючи урядові кабінети. Такий формат надання урядових послуг на Directgov, з одного боку, значно спрощує процедуру обслуговування громадян, а з другого — робить її прозорою й унеможливорює будь-які підстави для корупції.

На наш погляд, позитивний висновок цього прикладу полягає в тому, що громадянська комунікація має передбачати наявність доступного суб'єкту каналу передачі свого повідомлення, а не його реакції. Тобто ми виходимо з того, що комунікація, як зазначалося в першому розділі, на відміну від зв'язку, спілкування, виражає однолінійну спрямованість інформаційного впливу будь-якого суб'єкту на об'єкт, при цьому зворотний зв'язок або реакція об'єкта на вплив не передбачаються.

З викладеного бачимо, що рівень сприйняття державою проблем населення цілком інший — урядовці бачать проблеми так, як їх відчувають самі люди, і пропонують їх вирішення через портал. Громадянська комунікація, таким чином, є складовою урядової політики — на етапі аналізу проблеми, прийняття рішення і його втілення.

Підвищення рівня інформаційної “прозорості” процесу підготовки й прийняття рішень протягом усього цього циклу, вільне обговорення на дискусійних Інтернет-форумах органів влади законодавчих проєктів і громадських ініціатив сприяє поступовому обмеженню в політичній та управлінській

практиці лобізму в його традиційному розумінні — як діяльності, покликаної реалізувати інтереси різних груп (союзів, об'єднань) громадян та бізнесу шляхом організованого впливу на законодавчу й адміністративну діяльність державних органів. Оскільки інформаційно-комунікативні контакти, що припускають доведення до органів влади певних відомостей з приводу інтересів тієї або іншої соціальної групи щодо якогонебудь конкретного законопроекту або рішень, що готуються, будуть відкритими, то в такому випадку доцільно говорити не тільки й не стільки про лобіювання за допомогою комп'ютерних мереж, а радше про мережні механізми публічної політики як про новий інструмент політико-управлінського впливу.

Таким чином, можна говорити, що Інтернет, як демократичний ресурс, є по суті “творцем” інформаційних потоків і дає можливість брати участь у їхньому створенні індивідуумам і групам осіб. Всі етнічні співтовариства, знедолені соціальні групи, місцеві суспільні рухи, заборонені або обмежені у правах політичні формування — усі вони одержують за допомогою Інтернету можливість відкрито розповісти про своє становище, сформулювати свої вимоги до державних органів і каналів, контрольованих великими медіа-об'єднаннями. Ця роль Інтернету підсилюється електронною поштою, яка вже набула значного поширення у сфері комунікації. Отже, “віртуальні співтовариства” стають реальністю. Інтернет допомагає також охопити нову, молодшу аудиторію, уже підготовлену інтерактивними відеоіграми до виходу на рубіж кібернетичного миру.

Якщо виходити з того, що сучасні західні демократичні суспільства характеризуються високим ступенем фрагментації і мають численні групи впливу та тиску, що відстоюють свої корпоративні інтереси перед державою, а соціальні рухи й ініціативи стають не менш ніж партії, значимими суб'єктами політичного процесу і володіють великим мобілізаційним потенціалом, то інтернет з його комунікативними можливостями виступає у якості мультиплікатора фрагментації су-

спільств на самоорганізовані віртуальні групи інтересів, незалежних (або, принаймні, меншою мірою залежних) від часу й адміністративно-географічного простору поширення інформації й спілкування. Ці інтернет-співтовариства людей зі спільними інтересами визначають багато в чому соціальний і політичний порядок денний і змінюють дискурс соціальних і політичних дебатів з широкого кола питань. Їхні масштаби й потенціал впливу добре демонструє рух антиглобалістів, який збирає сотні тисяч своїх прихильників з усіх країн для проведення акцій протесту в різних країнах світу.

Мережні інформаційно-комунікативні технології породжують нові способи мобілізації, прикладом яких може служити рух “флеш-моб” (“миттєва юрба”), що охопив сьогодні такі країни, як США, Німеччина, Англія, Іспанія, Греція, Канада та ін. Організатори “флеш-моб”-акцій використовують для їхньої підготовки й проведення інтернет-сайти, електронну пошту, розсилання текстових повідомлень із персонального комп’ютера на мобільні телефони й у зворотному напрямку (у форматі SMS).

Динаміка переходу до форми прямої участі громадян у державному управлінні з використанням інформаційно-комунікативних технологій має дискретний (стрибкоподібний) характер. При досягненні певного рівня інформатизації соціально-політичної системи її інтенсивність зупиняється, відбувається нагромадження потенціалу (тобто виконується необхідна умова для існування електронної демократії). А потім, у разі виникнення обопільної потреби у влади і суспільства, відбувається зміцнення інституту демократії за рахунок застосування високих технологій, тобто відбувається стрибкоподібний перехід до електронної демократії — до форми прямої Інтернет-участі громадян у державному управлінні. Відсутність же обопільної необхідності у зміцненні демократії або ж наявність діаметрально протилежних політичних цілей зводять усі зусилля по створенню електронної демократії до нуля.



Отже, під інформаційно-комунікативними технологіями пропонується розуміти цілий комплекс цілеспрямовано організованих методів, способів, послідовних операцій, процедур, процесів створення, передавання, отримання, накопичення, зберігання та обробки інформації із застосуванням відповідних технічних засобів комунікації між людьми. Їх масове запровадження в суспільне життя свідчить про сутнісний вплив на культурні, соціальні, економічні і в підсумку політичні демократичні зміни в суспільстві, які дають підстави вважати, що останні мають революційний, епохальний характер, відкривають нову еру в історії людської цивілізації. На початку 80-х років ХХ ст. *Л. Тоффлер* у книзі “Третя хвиля” прирівняв за значущістю наслідки винайдення нових інформаційних і комунікативних технологій з такими епохальними процесами, як неолітична (аграрна) революція й індустріальна революція [46, с. 244]. У подальшому, спочатку серед фахівців, а потім і в широкому, масовому вжитку, з’явилося поняття “нова ера”, яке пов’язане зі стрімким розвитком і масовим упровадженням (приблизно із середини ХХ ст.) у суспільне життя досягнень науково-технічного прогресу, особливо у сфері електроніки, інформатики, кібернетики та комп’ютерних наук, отримала назву “інформаційне суспільство”.

Як відомо, нині існує неоднозначність у трактуванні цього поняття. Так, зокрема, у 1993 році Європейська комісія запропонувала стисле формулювання поняття інформаційного суспільства, у якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв’язку (телекомунікації) [47, с. 21]. У цьому визначенні відокремлюється головна ознака — інженерно-технічна (чи інженерно-технологічна) складова суспільної інформаційної діяльності.

З часом, у 1997 році, Європейська комісія це визначення певною мірою скоригувала через розширення його гуманітарних (соціально-технічних чи соціально-технологічних) ознак глобального змісту (глобального виміру людства загалом). У

такому широкому значенні під інформаційним суспільством слід розуміти:

- суспільство нового типу, яке формується внаслідок глобальної соціальної революції та породжується вибуховим розвитком і конвергенцією інформаційних та комунікаційних технологій;
- суспільство знання, тобто таке, у якому головною умовою добробуту кожної людини й кожної держави стає знання, здобуте завдяки безперешкодному доступу до інформації та вмінню працювати з нею;
- глобальне суспільство, у якому обмін інформацією не матиме ні часових, ні просторових, ні політичних меж, яке, з одного боку, сприяє взаємопроникненню культур, а з другого — відкриває кожному співтовариству нові можливості для самоідентифікації [47, с. 21].

Слід також зауважити, що подальші наукові дослідження зазначеного явища та його теоретичного визначення відкривають нові аспекти та міркування. Зокрема, *В. І. Гурковський* наголошує, що дослідження впливу процесу становлення та розвитку інформаційного суспільства на механізми державного управління виявляють у такому суспільстві притаманні зміни його ознак і технологій. Державне управління із застосуванням інформаційних технологій, на думку автора, “стає відкритішим, спостерігається тенденція до розширення можливостей для зворотних зв’язків (комунікації) органів державної влади з громадянами в часі. До того ж потрібно менше часу для узгодження та прийняття управлінських рішень. Також спостерігається тенденція до делегування низки технологічних функцій інформаційного забезпечення держави й громадянського суспільства приватному сектору зв’язків” [47, с. 24].

З огляду на зазначене автор пропонує визначати поняття інформаційного суспільства як “суспільство з розвиненою інфраструктурою, що формується на основі комп’ютерних засобів телекомунікації, створення, передавання, отримання,

зберігання інформації, з високим рівнем інформаційної культури більшості громадян при задоволенні їх різноманітних правомірних потреб, інтересів” [47, с. 26]. Тобто, у цьому визначенні автор наголошує, що в інформаційному суспільстві ефективність життєдіяльності людей забезпечується розмаїттям надаваних послуг, заснованих на комп’ютерних інформаційних технологіях і технологіях зв’язку (телекомунікації). Отже, головними ознаками інформаційного суспільства, як суспільства комунікацій, що розкривають його сутність у поєднанні різних аспектів, на думку В. І. Гурковського, є:

- індустрія інформаційних послуг;
- інформаційні технології та технології зв’язку (телекомунікації), що постійно розвиваються завдяки науково-технічному прогресу в таких галузях, як електроніка, і науки, що її забезпечують, а також науки, що пов’язані з розвитком електроніки: автоматика, інформатика, кібернетика тощо;
- зростання потенціалу науки (перехід її у виробничу сферу) для задоволення потреб людей інформацією з подальшим перетворенням її в масові (масово-доступні) знання;
- постійне зростання рівня інформаційної культури всіх суб’єктів інформаційних відносин, у тому числі у структурах державного управління [47, с. 26].

Треба зазначити, що на законодавчому рівні порядок врегулювання процедури доступу до інформації має досить давню історію у країнах світу з розвиненою демократією, а механізми, на підставі яких забезпечується реальне право людини на об’єктивну та відкриту інформацію в усіх сферах соціального та державного життя, функціонують у цих країнах десятиліття і навіть століття. Так, у Швеції Закон про свободу преси був прийнятий у 1766 році. Закони, спрямовані на захист свободи інформації та права на доступ до публічної інформації, існують у більшості країн Європи, останнім часом такі закони прийняті у країнах Східної Європи, зокрема, в Латвії, Естонії,

Угорщині, Словенії, Польщі, Словаччині, а також у Сполучених Штатах Америки, у країнах Азії тощо.

Зі змісту документів Європейського Співтовариства, його органів, міжнародних громадських організацій видно, що забезпечення прозорості в діяльності державних органів влади та свободи доступу кожного до їх офіційних документів вважається одним з найдієвіших засобів впливу та нагляду громадськості за діями влади, показником ступеня розвитку демократії в тій чи іншій країні. З 1999 року Комісія ЄС приступила до виконання програми “Електронна Європа” (e-Europe), і послідовно з’явилися програми “Електронна Європа-2002” й “Електронна Європа-2005”, згідно з якими об’єднана Європа повинна мати: державні послуги сучасної якості в режимі он-лайн, а саме: електронний уряд, послуги електронного навчання, електронної охорони здоров’я; динамічне (конкурентне) середовище електронного бізнесу; безпечну інформаційну інфраструктуру. Зазначене передбачає відповідну адаптацію законодавства на національному та європейському рівнях: прийняття законодавчих актів, що знімають труднощі у формуванні та розвитку системи “електронних послуг”, посилення конкурентоспроможності і взаємодії всіх секторів інформаційного управління, створення єдиної системи усього розмаїття інформаційних мереж і забезпечення широкого доступу до неї [48].

Таким чином, можна дійти висновку, що впровадження інноваційних проектів громадянської комунікації у процесі реалізації державної політики у сфері інформатизації, розвитку технологій електронного урядування, загальних питань технічного захисту інформації та інформаційного простору у країнах європейської співдружності сприяє забезпеченню ширших можливостей участі громадян у суспільному житті та державному управлінні. З цього погляду серед найважливіших інформаційно-комунікативних технологій забезпечення демократичних процесів у суспільстві в цілому та посилення впливу на демократизацію державної політики й управління слід виокремити запуск електронного порталу надання

державних послуг, впровадження електронного посвідчення особи (смарт-картки) та створення комплексних систем електронного документообігу та звітності державних структур на запити громадськості.

Наприклад, цікавий і дуже корисний досвід існує в Австрії, де карта громадянина є електронним пропуском до Інтернету. За її допомогою особа може бути ідентифікована у певному відомстві. Вона містить електронний підпис, який дає можливість підписувати запити чи угоди. Карта може бути застосована також і для приватних цілей, гарантуючи якомога надійнішу безпеку при здійсненні Інтернет-транзакцій. Зазвичай карта має вигляд чіпа, може використовуватися з мобільним телефоном як “електронний підпис”. За її допомогою особа може довірити іншій особі робити певні дії за певних умов, обмежених часовим та змістовним коридором, мати можливість брати участь в E-Government, де забезпечуються можливості встановлення контактів між особами та відомствами. Для зручності встановлення контактів в E-Government функціонує система електронного резервування термінів відвідувань, відповідно адаптовані інформаційні пропозиції для мобільних терміналів, інформація для різних специфічних груп населення (молодь, особи похилого віку) тощо.

Практична спрямованість E-Government дає можливість реалізовувати дуже корисні функції: Finanz Online (через сайт міністерства фінансів можливо в конфіденційному режимі здійснювати консультації з приводу сплати податків); запит у базу даних про наявність судимості; отримання грошової допомоги для студентів вишів (e-Stipendium); користування базою нормативних документів (з 1997 року в Австрії існує окремий сайт – “Правова інформаційна система країни”), на якому розміщені тексти всіх нормативно-правових актів країни. На веб-сайті компактно та широко представлена первинна інформація щодо служб E-Government. Навігація проста та наглядна. Зміст інформації впорядковано за алфавітом, а також скомплектовано за проблематикою. Через прямі зв’язки мож-

на швидко знайти рішення власних проблем або скористатися можливістю електронної передачі повідомлень через E-Mail або Online-формуляри передати свої пропозиції чи сформулювати свої вимоги.

Для того щоб E-Government успішно функціонував на всіх рівнях урядування, необхідно, щоб співробітники відомств мали відповідні навички в зазначеній сфері. З цією метою при Академії урядування Австрії організовані навчальні курси для співробітників різних міністерств і відомств, а також для працівників підприємств. Передбачені різні рівні навчання — для початківців та для тих, хто має досвід у сфері E-Government. У ході навчального процесу працівники відомств, федеральних земель і комун можуть значно поглибити свої знання з питань електронних інформаційних, комунікативних та трансакційних процесів, а також надбати практичного досвіду за різними сферами E-Government. Такі курси також можуть бути організовані спільно з організаціями у федеральних землях, комунах, містах та проведені безпосередньо на місцях [49, с. 2–3].

Корисний досвід інших країн, зокрема Бельгії, де по суті “єдиною точкою” надання державних послуг виступає Портал “www.belgium.be”, який позиціонується як державна служба, основним напрямом розвитку якого є впровадження у практику реального щоденного життя персональних смарт-карт eID, за якими можливий доступ до віртуальних сервісів надання державних послуг, здійснення інтерактивних операцій: управління власним рахунком у банку, сплата штрафів тощо [49, с. 2–3].

З огляду на викладене можна стверджувати, що у країнах Європейського Співтовариства взаємодія між державними органами й інститутами громадянського суспільства ґрунтується на достатньо розробленій нормативній базі і відбувається на досить високому комунікативному рівні. Водночас, на нашу думку, необхідно наголосити, що електронна демократія як одна з форм прямої участі громадян в управлінні державою та управлінні суспільними справами на місцевому рівні може існувати й повноцінно функціонувати лише за виконання трьох обов’язкових

умов: наявності необхідної організаційно-технічної інфраструктури (включаючи масову доступність населення до Інтернету), відповідного політико-правового режиму, що виражає зацікавленість державної влади в цьому питанні і потреби громадян у даній формі участі в державних та суспільних справах.

Отже, можна зробити узагальнюючий висновок, що найефективніше громадянська комунікація, яка відбиває взаємодію держави як управлінської системи та суспільства як керованої підсистеми, забезпечується в умовах інформаційного суспільства, розвитку електронної демократії та процесу інформатизації соціально-політичних відносин. Тобто наявність високого рівня розвитку інформаційного суспільства є необхідним, але ще недостатньою умовою для реалізації в повному обсязі демократичного потенціалу громадянської комунікації. Такою умовою, на наш погляд, слід вважати необхідність збігу політико-культурних інтересів влади й населення по використанню високих технологій у системі державного публічного управління. Адже формування електронної демократії не є лінійним і безперервним процесом трансформації відносин влади й суспільства. Також безглуздо й недоцільно впливати лише адміністративно-правовими засобами на функціональність як електронної демократії, так і на всю громадянську комунікацію в суспільстві.

До аналізу, з урахуванням зарубіжного досвіду, основних напрямів впровадження та особливостей впливу громадянської комунікації на демократизацію державного управління в Україні ми і переходимо в наступному розділі.

### **2.3. Маніпулятивний потенціал ЗМІ та конвергентних медіа в сучасному світі**

Одним з основних ефективних елементів і засобів обміну інформацією виступає масова комунікація, яка залежно 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 у понятійному забарвленні являє 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 набуває політико-управлінського характеру. Це по суті є вертикальна і односторонньо направлена модель адміністративно-комунікативної трансляції інформації державної влади суспільству.

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

Розглянемо в історичній ретроспективі основні здобутки наукових підходів у вивченні масової комунікації, які є важливими для нашого дослідження, як методологічного підґрунтя до розуміння громадянської комунікації.

Автором терміна “масова комунікація” став видатний американський психолог Ч. Кулі. Він у контексті власної теорії “залучення” індивідів до “більшої свідомості” як сукупності накопичених соціально значимих “станів відчуження” і “відображень” виокремлює комунікацію як засіб актуалізації “органічно цілого світу людської думки” [50, с. 26]. Тобто, заслуга Ч. Кулі полягає у вирізненні й розмежуванні двох різних типів комунікації — міжособистісної й масової.



Як певний вид у системі соціальних відносин, а саме, як спілкування комунікатора й аудиторії або відносини “соціальних акторів”, яких телеологічно поєднує однаковий зміст, вкладений ними в розповсюдженні при цьому повідомлення, трактував масову комунікацію також і *Дж. Г. Мід* [51]. Він вважав, що тотожність значень акторів взаємодії, які утворюються у свідомості індивідів, дає кожному з них змогу брати на себе роль “іншого”, в тому числі й “узагальненого іншого”, коли надбаний ними досвід редукується так, що стає стосовно них загальнозначущим і загальнодоступним.

У цілому можна говорити, що комунікативний процес розглядався відповідними галузями науки з позиції окремих технологічних етапів — формування повідомлення, його передача та сприйняття. Методологічною основою їх розробок виступали загальнотеоретичні концепції біхевіоризму, символічного інтеракціонізму, персоналізму та екзистенціалізму. Нагадаємо, що під методологією ми розуміємо систему наукових принципів, на основі яких будується дослідження й визначається вибір способів наукового пізнання — методів та прийомів дослідження.

У контексті біхевіоризму основою комунікації визнається не мова як система, що актуалізує у спілкуванні свою комунікативну функцію, а безпосередні мовні сигнали. Вважається, що в умовах впливу зовнішнього середовища індивідуум може пристосуватися до правил соціальної комунікації.

Цікавим для аналізу соціального контролю, колективної поведінки, комунікації та політико-управлінських функцій держави є методологічний підхід *Р. Парка*. Він вважав, що стійка колективна поведінка стає соціальною, коли вона починає регулюватися особливими формами соціального контролю: традиціями, звичаями, моральними нормами й законами, які в остаточному підсумку і є продуктом комунікації. Комунікація, таким чином, як зазначає дослідник, — це процес, що соціалізує, інтегрує та уможлиблює узгоджені дії суспільства як такого, що, безперечно, повною мірою сприяє реалізації основних політико-управлінських функцій держави [52].

Важливий методологічний підхід у наукових дослідженнях масової комунікації зробив представник Чиказької політико-управлінської школи *Гаральд Ласуел*. Уже перша книга Г. Ласуела “Пропагандистські техніки у світовій війні”(1927) [53] принесла йому заслужену популярність. Узагальнивши практику сучасного впливу пропаганди, він першим почав розглядати її як базову складову масових комунікацій. Пропаганда (від лат. слова *propaganda* та дієсл. *propagare* – поширювати) означає ідейний вплив на широкі верстви населення. До речі зауважимо, що пропагандистський підтекст діяльності органів державної влади й управління в Україні, на жаль, сьогодні недооцінені. Адже масова комунікація, як й інші комунікативні рівні та структури, справляє потужний пропагандистський ефект.

Основою концептуальної моделі Г. Ласуела стала “класична парадигма”, або так звана теорія “Five W’s”. Дослідження масової комунікації, на думку Г. Ласуела, мають давати відповіді на запропоновані ним п’ять питань, фундаментальних для оцінки будь-якої комунікації. Ці п’ять питань одночасно є базовими елементами структури комунікації і означають предметні сфери комунікативних досліджень.

До питань класичної парадигми Г. Ласуел зараховує:

Who says? (Хто говорить?) – аналіз контролю повідомлень.

What says? (Що говориться?) – аналіз змісту (контент-аналіз).

In which channel? (По якому каналу?) – аналіз мас-медіа (медіа-аналіз).

To whom? (Кому говориться?) – аналіз аудиторії.

With what effect? (З яким ефектом?) – аналіз впливу.

Згодом дослідники цей ланцюжок питань подовжили.

З’явилися нові:

Про причини комунікації (чому?).

Про техніку комунікації (яким чином, якими засобами?).

Про наявність зворотного зв’язку (як результат комунікації впливав на самого комунікатора?).

Можна без перебільшення сказати, що саме Г. Ласуел та його послідовники заклали методологічний фундамент для сучасного розуміння комунікативних процесів та мережі.

Деякі спростування, уточнення та подальший розвиток ідей про сутність і розвиток масової комунікації біхевіористів забезпечили структурні функціоналісти Т. Парсонс [54; 55] і *П. Лазарсфельд* [56; 57].

Якщо співвіднести структурний функціоналізм з ідеями його попередників, то очевидна кардинальна зміна підходу: для біхевіористів суспільство — це сукупність індивідів, що діють за принципом “стимул — реакція”, тоді як для структурних функціоналістів в основі суспільства лежать структури, що дають змогу вивчати не індивідуальну, а масову поведінку. Такий підхід є цікавим і продуктивним і для державно-управлінської науки.

Об’єднав та обґрунтував поняття “структура” і “функція” основоположник структурного функціоналізму Т. Парсонс. Він прагнув створити “велику теорію”, що охоплює всі процеси, які відбуваються в суспільстві. Основним поняттям його концепції, або “одиницею” соціологічного аналізу, як відомо, є “соціальна дія”, здійснювана індивідом — “актором” (actor) під впливом певного змісту або наміру, що й відрізняє його поведінку від поведінки значною мірою імпульсивної (рефлекторної) дії. Отже, основою соціальної взаємодії для Парсонса є комунікація, а соціальні процеси — комбінаціями мінливих комунікативних факторів на різних рівнях здійснюваного в суспільстві “символічного обміну”, елементами якого виступають мова, гроші, ринок, влада, вплив, ціннісні зобов’язання тощо [54].

Але глибше питання масової комунікації досліджував Лазарсфельд. Ним були висунуті й перевірені гіпотези про особливості впливу ЗМІ на індивіда, що справили великий вплив на подальші наукові розвідки, зокрема, у межах нашого дослідження, і такі теоретичні узагальнення:

- масова комунікація не є основним джерелом політичного інформування;

- ЗМІ не впливають на індивіда прямо й безпосередньо;
- найважливіше значення для розуміння й засвоєння індивідом інформації, одержуваної від ЗМІ, має його безпосереднє соціальне оточення.

Інтерпретуючи одержані результати, дослідники дійшли висновку, що засоби масової комунікації (йшлося про газети й радіо) як елементи комунікативної мережі діють на споживача не безпосередньо, а опосередковано, через людей, думка яких є важливою для членів певної первинної групи, і на основі цих обговорень формується як розуміння інформації, так і визначення її значимості. Найвпливовіших у кожній групі осіб, думка яких визначає сприйняття масової інформації іншими членами групи, П. Лазарсфельд назвав “лідерами думок” (opinion leaders). Суттєво, що такими людьми, як правило, виявлялися неформальні лідери, а отже, саме неформальна міжособистісна комунікація визначає багато у чому сприйняття й оцінку інформації загалом.

Відкриття П. Лазарсфельда і його колег не лише змінили стиль, зміст і спрямованість наукових досліджень ЗМІ, а й мали досить значні наслідки для практики масових комунікацій, особливо у сфері державно-владних відносин. Творці повідомлень масової комунікації почали уникати прямих закликів і декларацій, використовуючи натомість приклади з життя відомих історичних постатей, літературних персонажів, гумор, емоційно зафарбовуючи свою інформацію.

Спробу подолати дефекти технологічного детермінізму, який знижує рівень можливої відповідальності й обговорення для частини аудиторії, здійснив *М. Мак-Люен* — філософ, культуролог, соціолог, теоретик комунікаційних технологій, що став воістину культовою фігурою, “символом революції аудіовізуальних засобів, що крокує по Волт-Стрит” [58]. Він досить серйозно доповнює наукові уявлення про процеси масової комунікації. Основна мета М. Мак-Люена — вивчення різних форм культури як засобу спілкування, де комунікації відіграють системотворчу роль, формуючи психологію індиві-

да й умови його повсякденного життя. Поряд із мас-медіа він розглядав у цьому зв'язку комунікативні функції інших предметів культури, тобто артефактів, у тому числі мову, дороги, гроші, комп'ютери.

Найбільший із усіх переворотів у людській історії М. Мак-Люен пов'язував з появою електрики. Комунікація за допомогою електрики — це миттєвий зв'язок, що скасовує тимчасові й просторові фактори людської асоціації і тим самим створює глибинне залучення. Електричний струм, швидкість якого близько 300 тис. км/сек, стає підґрунтям для створення нового типу суспільства, на позначення якого у 1962 році Мак-Люен вводить поняття “електронне суспільство”, чим по суті закладає основи для виникнення такого важливого компонента комунікативної мережі, як “електронне врядування”, та Інтернету — як важливої його складової.

За М. Мак-Люеном, друковані засоби, насамперед газети, акцентуючи увагу на письмових текстах і знаках, породжують індивідуалізм і націоналізм через вузькість й однобічність бачення світу. Усні ж електронні засоби, особливо телебачення, навпаки, сприяють багатомірному відкритому ставленню до реальності, поєднуючи людей у “глобальне село”, де кожна людина є не просто споживачем, а й співучасником телевізійної міфотворчості, яка формує всі основні типи й стилі не тільки індивідуального життя, а цілі та можливості суспільно-культурного життя сучасного людства. Додамо, що телебачення змінило характер політичної діяльності, перетворивши політику на повсякденний засіб “тотального й багатосенсорного” управління масовою свідомістю; воно ефективно відфільтровує будь-яку “активність знизу”, перешкоджаючи й навіть прямо не допускаючи її проникнення у світ гіперреальних політичних персонажів і корпоративних лідерів, оскільки не тільки не орієнтує на розуміння, що відбувається, а й ізолює глядачів один від одного, обмежує їх спілкування і тим самим однобічно формує громадську думку, не даючи здійснюватися масовій мобілізації як основі будь-якої колективної дії.

Такий теоретико-методологічний аналіз можна було б продовжити, але вже із зазначеного можна зробити висновок, що проведені дослідження уможливили встановити та обґрунтувати потужний вплив масової комунікації на суспільну й індивідуальну свідомість. Звідси, у межах нашого дослідження, випливає важливе запитання: хто є суб'єктом масової комунікації? Досить аргументовану, на нашу думку, відповідь можна знайти у цитованому нами дослідженні Т. В. Науменко [22].

При соціологічному аналізі мережевих особливостей діяльності масової комунікації як конкретного соціального процесу Т. В. Науменко вирізняє такі його складові:

- спонукальні мотиви, у якості яких виступають різні потреби й інтереси;
- умови здійснення соціальних, у тому числі й управлінських, дій;
- результати, або продукти, діяльності;
- підстави цілепокладання суб'єктів діяльності [59, с. 77].

У якості останніх виступають цінності, які відбивають кінцеві підстави цілепокладання суб'єкта. Іншими словами, цінності — це властивості й характеристики предметів, що виступають у ролі соціальних значимостей для суб'єкта, його соціальні орієнтири, з яких він виходить у процесі діяльності. А це означає, що рано чи пізно процес історичного розвитку зумовлює розподіл суспільства на групи й взаємодію цих груп, що виступають як їх суб'єкти.

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.

Суб'єктами у процесі здійснення масово-комунікативної діяльності можуть виступати:

- носії соціальних інтересів, що реалізують за допомогою масової комунікації свої цілі через вплив на масову свідомість;
- власники окремих засобів масової комунікації як суб'єкти реалізації економічних інтересів;
- журналісти (комунікатори) як суб'єкти реалізації творчих і професійних інтересів;
- масова аудиторія як сукупність суб'єктів, які мають загальну і єдину мету одержання інформації для орієнтації в середовищі існування.

Виявлення структури основних елементів та суб'єктів масово-комунікативної діяльності сприяє розумінню механізмів, що рухають масово-комунікативний процес. Однак слід зробити методологічне уточнення, що названі суб'єкти не є суб'єктами масової комунікації як виду соціальної діяльності, а є суб'єктами якихось інших видів діяльності, здійснення яких так чи інакше включене в масово-комунікативний процес. Власне суб'єктами масової комунікації як виду соціальної діяльності, як соціального процесу є суб'єкти, які досягають власних цілей за допомогою реалізації сутнісних характеристик масової комунікації, тоді як усі інші групи суб'єктів, що беруть участь у масово-комунікативному процесі, прагнуть за її допомогою добитися інших цілей, для досягнення яких масова комунікація є лише одним з можливих шляхів реалізації й використовується не у своїй сутнісній характеристиці. Аналізуючи інструментальні дії учасників, Т. В. Науменко доходить висновку, що їх діяльність викликана причинами, які відбивають різні цінності і на яких ґрунтується потреби різних суб'єктів, у тому числі і державно-управлінських [59].

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 персоніфіковує 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.



## Розділ 3

# ПОЛІТИКА ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ЯК КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 3.1. Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління

Публічна комунікація в системі публічного управління є своєрідним засобом транслявання певної стратегічної матриці, яка забезпечує реалізацію ефективних каналів взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Специфіка реалізації публічної комунікації у системі публічного управління проявляється через системно-стратегічний характер її поширення, що включає як прямі, так і опосередковані канали комунікації, які дають можливість донести інформацію у різних аспектах, з різних контекстів та різним рівнем ефективності.

У межах низки дослідницьких підходів під публічною комунікацією розуміють комунікації, які характеризуються високим рівнем відкритості і спрямовані на реалізацію інтересів громадськості. Переважно йдеться про функціональну направленість при 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 комунікативістики, яка має найбільші напрацювання у зазначеній сфері, *П. Манчіні*, під ними варто розуміти “просторово-символічну діяльність суспільства, у 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” [60]. З огляду на викладене зауважимо, що публічна комунікація передбачає формування певного публічного (суспільного) простору, в межах якого відбувається певний суспільний дискурс між суб’єктами публічної сфери, що забезпечує чітку артикуляцію громадської думки з відповідного питання. Спираючись на викладене, П. Манчіні 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 можливість різним суб’єктам публічної сфери вступати у взаємовідносини між собою, співставляти точки зору та цінності, щоб досягти спільної мети щодо реалізації суспільного інтересу” [61]. Наразі йдеться про стратегічну спрямованість публічних комунікацій, які мають індикативно слугувати максимальній реалізації суспільних потреб та інтересів, що й зумовлює питання про їх системний характер. Відтак *С. Роландо* ідентифікує основні елементи системи публічних комунікацій, до яких він зараховує:

- 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 задля інформування громадськості

ті, а також для просування іміджу інституціональних суб'єктів публічної сфери [62].

Під публічною комунікацією у системі публічного 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” [63, с. 116]. Під публічним статусом вчений розуміє повідомлення інформації особою, яка володіє відповідним статусом в ієрархії системи публічного управління, а також перебуває в офіційній обстановці, що передбачає своєчасне інформування аудиторії за даною темою, яке 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” [64, с. 74].

Публічну комунікацію як засіб транспарентності державного управління також варто розглядати через розуміння змісту публічної сфери, у межах якої вона здійснюється. За визначенням *Ю. Габермаса*, “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” [65, с. 231]. Відтак публічна сфера “стосується комунікативних інтересів, властивих будь-якому суспільству в цілому, які трансформуються у конкретні практичні дії, спрямовані на реалізацію цілей, що поділяються всіма його членами” [65, с. 237]. 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” [66]. Публічна комунікація є важливим атрибутом формування інфраструктури публічного управління, базованої на максимальному представництві інтересів громадськості. Завдяки цьому відбувається розширення участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики, що є важливим інструментом стимулювання пошуку рішень, які б стали оптимальним поєднанням державних та громадських інтересів.

З огляду на те, що публічна комунікація посідає важливе місце у процесах формування державної політики та реалізації публічного управління, варто чітко розмежовувати *стратегічний характер* публічної комунікації, який стосується системної діяльності інститутів державної влади у 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 вищий статус учасника публічної комунікації, тим вищі вимоги, які висуваються до його мовної поведінки, і тим ширше коло мовних жанрів публічної комунікації, якими він повинен володіти” [67].

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

Здебільшого в межах означеного аналізу йдеться про відповідні канали комунікації, які забезпечують здійснення публічної політики, серед яких: *особисті канали комунікації* (особисті консультації, комунікація через електронну пошту

тощо) 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, найдієвішою є “пряма особиста комунікація, тобто розмова сам на сам, оскільки це такий канал інформації, який в основному використовується на етапі трансформації стратегії в індивідуальні цілі людей” [68, с. 174]. Такий канал публічної комунікації дає можливість донести стратегічні цілі діяльності органів державної влади та пояснити, в чому полягає взагалі зміст реалізації відповідної стратегії. Діяльність органів державної влади у напрямі реалізації відповідної стратегії має супроводжуватись відповідними індивідуальними зустрічами з громадськістю, які дадуть змогу останній зрозуміти саме те, що є їй найближчим. Така комунікація уможлиблює не лише чітко зрозуміти стратегічні цілі діяльності органів державної влади, а й на основі цього запропонувати власні варіанти вирішення відповідних стратегічних проблем. У такий спосіб цей формат комунікації забезпечує формування певної громадської відповідальності за стратегію реалізації державної політики у 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.

Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління передбачає також запровадження непрямих каналів комунікації, хоча їх ефективність є достатньо обмеженою. Так, зокрема, інформація про діяльність органів державної влади із зазначеного питання може перебувати у відкритому користуванні, однак це не забезпечує повної її публікації

(правильного, тотожного розуміння). Це обумовлено тим, що через певний період, якщо немає відповідної інформаційної активності, на будь-які стенди та плакати з відповідним переліком стратегічних пріоритетів люди перестають реагувати [69]. 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 публічного управління формується цілісний комплекс заходів публічної комунікації, які забезпечують запровадження 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.

Публічна комунікація спрямована на досягнення конкретних цілей у взаємодії органів державної влади та громадськості. На думку *В. Г. Зазикіна*, “органи державної влади реалізують свою діяльність в умовах різноманітних взаємодій та взаємозв’язків в оточенні суспільства, яке має різні інтереси, економічні, політичні, правові, соціальні” [70]. Для цього органам державної влади необхідно здійснювати транспарентну політику, яка б враховувала громадську активність у процесах прийняття державно-управлінських рішень. Системне регулювання відносин з громадськістю спрямоване на досягнення взаємної довіри та гармонізацію відносин між ними.

Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління виконує відповідні функції, серед яких:

- артикуляція інтересів громадськості задля 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 [71];

- стратегічний вплив на формування державної політики (держава, як загальнонаціональний інститут, покликана представляти інтереси суспільства, а для цього вона повинна володіти належним публічно-комунікативним потенціалом, аби впливати на нього);
- політичне просвітництво громадян за допомогою відповідних публічних форумів (загальнонаціональних семінарів), які включають їх розмірковування, сприяють формуванню власної позиції, допомагають здійснити усвідомлений вибір, узгоджений з іншими членами суспільства [72].

Наведені функції публічної комунікації забезпечують доступ громадян до процесів публічного управління, тим самим сприяючи його прозорості та демократизації. Згідно з Європейською конвенцією про права людини 1950 року “кожен громадянин має право на самовираження. Це право включає свободу висловлювати свої думки, а також отримувати і співставляти інформацію та ідеї без втручання державної влади запровадження механізмів прямого доступу громадян до джерел інформації”.

Важливою складовою в реалізації публічної комунікації як засобу транспарентності публічного 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 проводити системний комунікативний аудит, який допоможе їм своєчасно коректувати політику своєї діяльності. Саме підхід, базований на комунікативному аудитові, забезпечить успішність модернізації системи публічного управління. Надавши сучасного звучання вислову Г. Спенсера, можна сказати, що “зміни відбуваються в суспільстві в міру того, як його члени прилаштовуються або до природи, або соціального середовища”, публічна комунікація за-

безпечує успішність таких змін, оскільки вони ґрунтуються на максимальному врахуванні інтересів громадськості [73, с. 34].

Комунікативний аудит в системі публічного управління передбачає систематичне документування комунікації органів державної влади з громадськістю з метою створення цілісної системи комунікативних потреб, які дають можливість прийняти ефективні державно-управлінські рішення. У такий спосіб комунікативний аудит як структурний елемент публічної комунікації спрямований на забезпечення відкритості системи публічного управління та своєчасного внесення змін у політику діяльності органів державної влади.

З огляду на це комунікативний аудит в системі публічного управління дає можливість оцінити стан відносин органів державної влади з цільовими групами, тим самим дозволяючи оцінити якість та ефективність їх каналів комунікації і попередити небажані результати відповідної діяльності. Технологічний аспект реалізації комунікативного аудиту системи публічного 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 у 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 у такий спосіб свої репутаційні активи та пасиви;
- налагодити зворотний зв'язок з відповідними групами громадськості щодо змісту отримуваної інформації, аби у такий спосіб забезпечити результативність реалізації державної політики.



Реалізація наведених 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 політики. 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 публічного управління є принципово новим способом публічної комунікації суб'єктів публічного управління. Якщо раніше центральні органи державної влади витрачали достатньо часу та ресурсів для передачі відповідних циркулярів на місця, то нині у режимі реального часу всі їхні суб'єкти підпорядкування, маючи доступ до Інтернету, можуть отримувати інформацію, а громадяни, у свою чергу, мають можливість простежувати та контролювати, які рішення ними приймаються. В сучасних умовах для суб'єктів публічного управління стратегічної ваги набуває доведення інформаційного обміну з громадськістю до рівня, коли зворотний зв'язок має змістовне значення. Це такий рівень, коли органи державної влади протягом дня можуть багаторазово обмінюватись відповідними повідомленнями, завдяки чому встановлюється більш міцний зворотний зв'язок з громадянами. Такий зв'язок прискорює процеси інформаційного обміну між органами державної влади та громадськістю, сприяє згуртованості людей в єдину "інформаційну спільність", що характеризує високий рівень у цілому транспарентності функціонування системи публічного управління. Це характеризує нову систему ефективності комунікації у публічному 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 створе-

ні 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 налічує офіси відносин з пресою, реалізації громадянських проектів, аналізу громадської думки та стратегічного планування комунікативних процесів [74].

Неабиякої популярності сьогодні у світі набувають *публічний діалог* та *публічний полілог*, які є потужними інструментами реалізації публічної комунікації як інструменту транспарентності публічного управління. Під ними розуміється “розмова при слухачах”, за проекцією якої побудована більшість сучасних політичних ток-шоу, що поєднують у собі “форми усної публічної та масової комунікації і являють собою діалог з подвійним адресатом: публічний адресат перебуває безпосередньо у студії, а масовий — біля екранів телевізорів (включення форм публічної комунікації у форми масової комунікації робить її ще ефективнішою)” [75].

Надзвичайно важливою проблемою для реалізації публічної комунікації як засобу транспарентності публічного управління є проблема, пов’язана з інформаційною просвітою громадян, що стосується, зокрема, їх підготовленості до реалізації прав на інформацію. У більшості випадків це обумовлено тим, що переважна кількість інформаційних ресурсів базується на використанні сучасних Інтернет-, телекомунікаційних технологій (сучасні банки даних, електронні карти, різноманітні електронні видання, електронні дошки оголошень), користування якими може бути складним для непідготовленого громадянина. Отже, пріоритетним завданням у контексті забезпечення транспарентності публічного 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 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 належним потенціалом впливу на їх розв'язання. Ключова роль у цьому процесі належить інструментально-прагматичній діяльності ЗМІ, які виконують практичну (подають інформацію: довідки, поради, надають допомогу в окремих випадках), гносеологічну (забезпечують можливість громадян для висловлювання власної думки, аналізу подій, пошуку шляхів вирішення проблем), соціально-політичну (здійснюють контроль за діями політичних та господарських структур), інтегративну (сприяють взаєморозумінню та вирішенню спорів, організації перемовин) функції.

Публічні комунікації реалізуються через ЗМІ, які забезпечують створення реального простору для публічного обміну інформацією між органами державної влади та громадськістю. В межах здійснення цього дослідження нами було проведено соціологічне опитування, яке уможливило чітко ідентифікувати ставлення громадськості до місцевих ЗМІ, якою мірою вони впливають на забезпечення транспарентності публічного управління (табл. 3.1).

*Таблиця 3.1*

**Щодо забезпечення транспарентності публічного управління**

<b>Завдання</b>	<b>%</b>
1	2
Надавати практичну інформацію, довідки, поради тощо	69
Надавати людям допомогу у конкретних життєвих ситуаціях	60
Інформувати про поточні події, розповідати про життя громадян	58

Закінчення табл. 3.1

1	2
Викладати позицію керівництва області з даного питання	54
Надавати можливість висловити громадськості різні точки зору, відображаючи різні думки та настрої	52
Аналіз поточних подій, пошук шляхів вирішення проблем	52
Контроль за діями політичних та господарських структур	51
Сприяння взаєморозумінню людей, вирішенню відповідних спорів	40
Організація людей для досягнення спільних цілей	35
Формування у громадян певних політичних поглядів, спонукання їх до активних суспільних дій	31
Критика дій влади, окремих людей та груп громадськості	30

Під час проведення дослідження нами також було ідентифіковано ставлення місцевої влади до ЗМІ, яка вбачає в них допоміжну структуру, що має здійснювати для них інформаційно-аналітичний супровід. За *Р. Блакаром*, “ЗМІ мають виступати у ролі постійно діючої трибуни для влади, за якою мають виступати лише ті, у кого є корисні для влади думки та пропозиції, але аж ніяк не критика... журналісти при цьому мають виступати у ролі лише модераторів і трансляторів позицій та точок зору” [76, с. 91]. Такий підхід місцевої влади до ЗМІ є достатньо утилітарним, нівелює їх роль як самостійного інституту громадянського суспільства (журналіст має лише допомагати органам державної влади вирішувати проблеми, які щоденно постають перед ними) і жодною мірою не спрямований на транспарентність системи публічного управління.

Значний інтерес також становить проведене нами дослідження транспарентності публічного управління з точки зору її оцінки журналістами (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

**Дослідження транспарентності публічного управління  
з точки зору її оцінки журналістами**

Відповіді	%
Відчуваю самоцензуру	40
Відчуваю цензуру з боку органів державної влади	29
Відчуваю цензуру з боку засновника	20,7
Відчуваю цензуру з боку редактора	10,5
Цензури не відчуваю	8,8
Важко відповісти	5,3

Наведені оцінки транспарентності свідчать про те, що більшість журналістів відчуває цензурні обмеження у процесі своєї професійної діяльності, що жодною мірою не сприяє транспарентності системи публічного управління. У більшості випадків журналісти стикаються з тенденцією відмови у відповідній інформації органами державної влади або надання неправдивої та необ'єктивної інформації. Найзакритішими залишаються силові структури, оскільки майже 50 % запитів на інформацію не мають позитивного результату. З метою виправлення відповідної ситуації ЗМІ та громадські організації мають здійснювати інтегровану діяльність, аби у такий спосіб сприяти розширенню сфери громадського контролю за процесами реалізації публічного управління. 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 [77]. Це тим самим заперечує поняття секретності та конфіденційності, які характерні для традиційної держави, та відкриває нові можливості для функціонування громадських неурядових структур, які здобувають право діяти незалежно та відстоювати позиції, відмінні від органів державної влади,

з якими вони співпрацюють. Саме такий підхід сьогодні може гарантувати налагодження конструктивних взаємовідносин між органами державної влади та громадськістю у таких основних формах участі, як:

- інформування (відкритий доступ до надання об'єктивної та своєчасної інформації);
- консультації в режимі реального часу задля 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, що надають консультації з відповідних питань, які становлять суспільний інтерес.

Таким чином, здійснений нами аналіз публічної комунікації як засобу транспарентності публічного управління дає змогу 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 між 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.

### **3.2. Відкритість та прозорість як структурні рівні транспарентності публічного управління та їх комунікативні функції**

У контексті нашого дослідження на особливу увагу заслуговує аналіз відкритості та прозорості діяльності органів державної влади як структурних рівнів транспарентності системи

публічного управління, за якими визначається ефективність реалізації ними своїх функціональних повноважень. Саме тому побудова правової та демократичної держави в особливому ракурсі ставить питання відкритості та прозорості, оскільки від їх вирішення в цілому залежить розвиток громадянського суспільства. Відкритість та прозорість є стратегічним елементом формування якісної взаємодії між громадянами та органами державної влади.

Інформаційна відкритість органів державної влади дає можливість громадянам отримати адекватне уявлення та сформувані критичне судження про стан суспільства та органи публічної влади, посилює дієвість та ефективність громадського контролю за діяльністю органів державної влади [78, с. 12]. У такий спосіб інформаційна відкритість діяльності органів державної влади всіх рівнів покликана гарантувати реальний доступ населення до інформації про їхню діяльність.

Відповідно до логіки дослідження насамперед варто звернути увагу на методологію розмежування понять “відкритість” та “прозорість” у контексті ідентифікації їх змісту в різних дослідницьких підходах. У більшості з них існує складна дилема чіткої кристалізації змісту цих понять, а в деяких “прозорість” підміняється поняттям відкритості.

На думку *А. В. Іванченко*, відкритість має соціально-комунікативний характер, тоді як прозорість — виключно функціональний, завдяки чому вона спрямована на оптимізацію регулятивних процесів у системі публічного управління [79, с. 4]. *Є. Тихомиров* наголошує на необхідності ототожнення понять відкритості та транспарентності, розуміючи під ними стратегічний фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їх свідомості та політичної культури, результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну та об’єктивну інформацію [80, с. 67]. *Л. С. Аносова* під основними рівнями транспарентності публічного управління розуміє по-

няття гласності, відкритості та публічності, вкладаючи в них законодавчий та доктринальний зміст. Гласність розглядається нею як: 1) доступність для громадського ознайомлення; 2) публічність; 3) загальновідомість будь-чого, оголошення; “відкритість” характеризує доступність для всіх бажаючих, щирість, не закритість істини; а публічність — реалізація будь-якої діяльності у присутності публіки, відкритість, щось суспільне, а не приватне [81].

У межах сучасної західноєвропейської науки прозорість розглядається через поняття “доступності”. Деякі дослідники вказують на певне його смислове ототожнення з поняттям гласності. Однак із суто методологічної точки зору гласність є більш розлогим поняттям, яке включає відкритість, прозорість та публічність діяльності органів державної влади. На думку *В. С. Каменкова*, “принцип гласності є найширшим за обсягом і охоплює всі сторони організації та діяльності органів державної влади, включаючи форму організації та проведення відповідних заходів, їх режиму роботи, звільнення та призначення державно-управлінського апарату, повноважень посадових осіб” [82, с. 22].

У теорії публічного права Німеччини принцип гласності представлений у двох аспектах: принцип гласності як загальнообов’язковий принцип розвитку суспільства, який має публічний (державно-правовий) характер, оскільки регламентується принципами демократії та правової держави; 2) принцип гласності (відкритості) сторін, який передбачає їх право на перегляд процесуальних актів та активну участь у процесах прийняття державно-управлінських рішень [83, с. 40].

З огляду на викладене варто чітко розмежовувати поняття публічності та відкритості. *Г. Гегель* свого часу під публічністю розумів усезагальну обізнаність громадськості у державних справах [84]. Спираючись на те, що держава є публічною організацією, наділеною владними повноваженнями, під публічністю необхідно розуміти відкритість державної організації,



оскільки “державна — це певною мірою (приватна) публічна, тобто відкрита частина суспільства, це та частина суспільства, яка відкрита для всіх його членів, а також для членів інших суспільств” [84].

У межах сучасної державно-управлінської традиції публічність трактується у трьох аспектах: 1) загальнозначущість; 2) те, що належить до громадсько-державної сфери; 3) відкритість (загальнодоступність) для людей та публіки. Отже, відкритість є однією з форм прояву публічності, а публічність — це категорія, яка завжди належить до відкритості для суспільства та громадського контролю.

У межах вітчизняної науки *Т. Андрійчук* вказує на основну відмінність принципів прозорості та відкритості, яка полягає в тому, що прозорість державної політики характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об’єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб’єктів щодо політики [85]. Подібної точки зору дотримується *Н. Гудима*, яка розмежовує поняття “відкритість” і “прозорість”, розуміючи під ними самостійні принципи функціонування органів публічного управління. На її думку, “принцип відкритості державної влади можна визначити як її обов’язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами... принцип прозорості полягає у встановленні органами публічного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об’єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності [86, с. 11]. Подібної точки зору дотримується *І. Ібрагімова*, яка під прозорістю розуміє основу для забезпечення діалогу влади з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень, завдяки чому забезпечується постійний доступ до інформації про діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб згідно з нормами чинного законодавства [87, с. 4].

У “*Кодексі рекомендованої практики громадської участі у процесі прийняття рішень*” Ради Європи “принцип відкритос-

ті передбачає, що адміністрація відкрита для зовнішнього нагляду, а прозорість означає, що при цьому нагляді видно все наскрізь” [88]. Відповідно до цього відкритість та прозорість при адмініструванні являють собою фундаментальний принцип “хорошого адміністрування”, яке характеризується двома властивостями: 1) воно дає змогу будь-якій особі, по відношенню до якої здійснюється адміністративна дія, розуміти його підстави; 2) відкритість та прозорість сприяють інститутам нагляду (судам, органам розслідування, парламентським комітетам) над адмініструванням. Завдяки цьому, на думку європейських експертів, відкритість та прозорість сприяють законності адміністративного управління. Однак відкритість та прозорість у системі публічного управління можуть бути досягнуті за допомогою відповідних практик, серед яких:

- інформування про намічені дії;
- забезпечення розкриття даних та іншої інформації, на якій базуються дії та рішення;
- вимога про опублікування будь-якого формального чи неформального критерію, відповідно до якого приймалися рішення;
- забезпечення участі зацікавлених сторін в адміністративному процесі;
- вимога про відкритий, а не секретний процес прийняття рішення;
- надання обґрунтування рішень;
- забезпечення доступності адекватних форм регресу при визначенні законності та правильності дій [88].

На нашу думку, принциповим питанням у контексті цього аналізу є чітке розуміння відкритості та прозорості як структурних рівнів транспарентності публічного управління, функціональність яких проявляється через відповідні механізми, що забезпечують транспарентність державних органів влади. До таких механізмів належать: доступ до публічної інформації, подання запитів, поширення інформації, проведення відкритих дискусій між органами державної влади та громадськістю.

Прозорість та відкритість діяльності органів державної влади є невід’ємними атрибутами демократизації системи державного управління. На думку *А. Є. Чуклінова*, прозорість є структурним елементом управлінського механізму будь-якої демократичної держави в умовах модернізації її владних інститутів, що тим самим сприяє зміцненню життєдіяльності її управлінських форм [89]. Відкритість у межах даного підходу передбачає “наявність у системі правовідносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектра соціальних, економічних та політичних сил”, тоді як прозорість характеризується максимально можливою доступністю інформації про діяльність управлінського апарату та формування жорсткого механізму громадського впливу на сферу приватного й державного адміністрування за допомогою представницьких інститутів, що, у свою чергу, слугує умовою нейтралізації корупційних тенденцій у цій сфері [89].

Під прозорістю *Г. В. Пизіна* розуміє один з елементів економіко-політичного регулювання, який, однак, не може виступати у ролі уніфікованого інструменту структурування державно-управлінського простору, а тому він чітко диференціюється за галузевими ознаками. Спираючись на зазначене, дослідник виокремлює три парадигми прозорості, які характеризують систему адміністративних відносин у державі: прозорість у сфері державного управління (політичний менеджмент); прозорість в економіці (економічний менеджмент); прозорість у правоохоронній діяльності. Реалізація механізму прозорості в системі публічного управління на мікро- та макрорівні дає можливість чітко оформитись системній бюрократії як “своєрідному суб’єктові індустрії послуг, утверджуючи пріоритет громадського над державним” [90]. У цьому контексті прозорість розглядається не лише як функціональний принцип забезпечення транспарентності державно-управлінських інститутів, а й етична домінанта публічного адміністрування.

Відомий дослідник у сфері транспарентності *П. А. Манченко* зазначає, що “феномен прозорості визначається рівнем

регулятивних дій та ієрархічністю системи управління” і виокремлює три рівні прозорості залежно від їх функціонального призначення в системі публічного управління.

*Перший рівень — прозорість у проведенні кадрової політики та розподілу всієї системи адміністративних повноважень.*

У цьому напрямі необхідно передусім ввести чітку регламентацію діяльності закладів та галузей шляхом культивування єдиної структури формалізованих обов’язкових норм, виконання яких має контролюватись відповідними інституціями.

*Другий рівень — це забезпечення управлінської прозорості шляхом превентивних заходів організаційного характеру, що базуються на становленні досконаліших бюрократичних процедур, які не допускають провокаційних зволікань у роботі.*

Це доповнюється широкими контрольними функціями з боку керівництва у формі незапланованих ревізійних заходів адміністрації, систематизованої переробки тактики антикорупційних кампаній, ротації кадрів з метою недопущення можливості концентрації влади в окремих “менеджерів” у результаті тривалого виконання одних і тих самих адміністративних обов’язків.

*Третій рівень — прозорість процесу прийняття адміністративних рішень є кінцевим продуктом державно-управлінської діяльності. Це загострює увагу до регуляції, процесуальний характер якої вимагає від управлінця адекватного співвіднесення наданих йому владних повноважень, виводячи на перший план таку характеристику, як нейтральність, здатність знайти необхідний баланс між спрямованістю потенційного рішення та його можливими негативними наслідками; вміння визначити оптимальні рамки для розгляду справи, поєднувати загальні правила керівництва зі специфікою конкретного питання [91].*

У такому контексті прозорість у системі публічного управління може бути забезпечена лише завдяки наявності в управлінців права аргументувати свою позицію щодо прийняття відповідного рішення, а також за наявності доступу до відпо-

відних джерел інформації за даною тематикою та можливості вимагати пояснення причин порушення певних суб'єктивних прав. Такий підхід дає змогу чітко ідентифікувати контрольні функції прозорості у системі публічного управління. Їх реалізація, на думку *B. Kinga*, “спонукає чиновника на кожному етапі задуматись над тим, чи має він повноваження робити те, що він робить, наскільки його владна діяльність корелюється з кінцевою управлінською метою; чи перероблена вся необхідна об'єктивна інформація з означеного питання і чи вислухав він усіх зацікавлених у вирішенні вказаної проблеми, чи не обмежив він їхні права на повноцінну консультацію з цієї проблеми, чи не проводить він лише свою відомчу політику при винесенні відповідного рішення і чи не є це службовим зловживанням” [92].

Варто наголосити, що однією з гарантій відкритості та прозорості публічного управління є законодавче закріплення системи транспарентності в організації адміністративного процесу. В межах спеціальних нормативних актів про статус органів державної влади (міністерств, комітетів та інших відомств, а також у системі самоврядування) мають бути чітко включені норми про відкритість та прозорість їх діяльності та відповідальність за їх обмеження.

Принциповим питанням для сучасної державно-управлінської практики у напрямі забезпечення її транспарентності є переведення відкритості та прозорості з декларативних принципів у функціональний ряд, оформлений у чітку систему конкретних дій щодо їх реалізації. З огляду на викладене йдеться про:

- запровадження чітких механізмів прийняття рішень, які регламентуються виключно інтересами громадськості;
- публікацію рішень з метою доведення їх стратегічної мети до цільової аудиторії;
- системне підвищення кваліфікації державно-управлінського апарату з обов'язковим вивченням етичного кодексу професійної діяльності [93];

- забезпечення відповідальності адміністраторів усіх рангів за розвиток корупційних тенденцій у межах їх компетенцій [94].

Саме ці основні дії, які гарантують прозорість та сприяють відкритості діяльності органів державної влади, мають стати функціональною основою для утвердження транспарентності системи публічного управління. Це порушує питання про готовність державно-управлінського апарату гарантувати відкритість та прозорість своєї діяльності. На думку *В. С. Комаровського* та *Л. М. Тимофєєвої*, на пострадянському просторі “лише чверть державних службовців зорієнтовані на відкриту модель державної служби, а близько третини хоча й підтримує ідею повернути модель публічного управління до потреб громадян, однак у сучасних умовах не вважає її актуальною, оскільки і самі громадяни та інститути громадянського суспільства ще не усвідомили доцільність її впровадження, інші ж є відкритими противниками її впровадження” [95, с. 14].

Небажання піддавати свою діяльність відкритості та прозорості в сучасній практиці публічного управління свідчить про наявність так званих осередків монопольного управління, позбавленого транспарентності, а відтак безпосередньої умови їх корумпованості. Це свідчить про нестабільність функціонування держави та комунікативну деконструктивність, яка негативно позначається на життєдіяльності суспільства в цілому. Саме тому, на наш погляд, основними механізмами підвищення прозорості в системі публічного управління України сьогодні мають стати:

- підвищення інформованості населення про діяльність органів державної влади за допомогою вилучення зі службового користування документів і матеріалів, які призначені для широкого користування, але фактично є закритими [96];
- детальне та широкомасштабне висвітлення фактів зловживання в органах державної влади;

- створення довідкових видань, які висвітлюють права громадян у сфері взаємодії з органами державної влади;
- вироблення методології та практики висвітлення діяльності органів державної влади з метою підвищення їх відкритості за допомогою формування доступної для всіх бажаючих інформації, що дасть змогу знизити суб'єктивізм прийнятих ними рішень.

Відкритість та прозорість інформації про діяльність органів державної влади є важливим елементом підвищення якості державно-управлінських послуг. Це дає можливість громадянам розширити доступ до відповідних послуг, знати про свої права та об'єктивно оцінювати їх якість. Завдяки цьому органи державної влади через налагодження зворотного взаємозв'язку з громадськістю здобувають можливість для вдосконалення системи надання державно-управлінських послуг. Саме тому комунікативна політика держави має бути спрямована на підвищення рівня інформованості громадськості про діяльність органів державної влади.

Пріоритетними напрямками такої політики мають стати:

- підготовка та видання органами державної влади публічних звітів про свою діяльність, що, з одного боку, слугувало б підвищенню інформованості громадськості, а з другого — критерієм визначення рейтингу довіри;
- підготовка буклетів, листівок, інших масових матеріалів про діяльність органів державної влади;
- привернення уваги ЗМІ до роботи органів державної влади (сприяння ЗМІ щодо конструктивного висвітлення роботи органів державної влади та при підготовці аналітичних матеріалів);
- визначення рейтингу довіри до органів державної влади за критерієм відкритості, що тим самим має сприяти забезпеченню прозорості її діяльності;
- проведення широкомасштабної роз'яснювальної роботи серед населення (подача інформації про цілі, переваги та необхідність громадської участі й моніторинг діяльності

органів державної влади має бути системною, здійснюватися шляхом залучення ЗМІ та громадських організацій) [97].

З огляду на викладене органи державної влади мають спрямовувати свою діяльність на реальне забезпечення різних способів доступу громадян та організацій до відповідної інформації. Переважно йдеться про максимально об'єктивне та системне наповнення й оновлення інформаційних сайтів відповідно до діючих нормативно-правових актів. Запровадження таких дій дасть можливість підвищити рівень інформованості громадськості про діяльність органів державної влади, а відтак сприятиме їх транспарентності.

Варто також зауважити, що відкритість та прозорість, як структурні рівні транспарентності публічного управління, є стратегічними елементами формування сприятливого інвестиційного клімату держави. Для іноземних інвесторів основним критерієм вкладання коштів є транспарентність законів та адміністративних правил, за якими вони мають співпрацювати. Кожна зі сторін, яка вступає у певні домовленості, “бере на себе зобов’язання надати відповідну інформацію про всі закони та правила і вжити відповідних заходів щодо забезпечення того, аби інформація була прозорою, своєчасною та публічно доступною, наскільки це можливо” [98, с. 40]. Відтак це свідчить про те, що принцип прозорості законодавства є одним із головних принципів ефективності укладання інвестиційних угод, згідно з яким “кожна із країн — учасниць укладання відповідної угоди повинна робити відкритими, доступними, прозорими всі закони, адміністративні акти та відомчі інструкції, які стосуються інвестицій у цій країні” [99]. Згідно з *Кодексом Європейської інвестиційної хартії* кожна країна повинна дотримуватись таких зобов’язань:

- 1) своєчасно повідомляти інвесторів про зміни в інвестиційному законодавстві, зокрема в тих положеннях законів, що стосуються інвестиційних режимів;



- 2) публікувати або іншим способом повідомляти інформацію про специфіку інвестиційних режимів національної економіки, про процедури державних замовлень, про особливості законодавства і правила їх регулювання з метою сприяння прозорості інвестиційного законодавства країни, правил і процедур на різних рівнях — державному, місцевому та регіональному;
- 3) оприлюднювати інструкції для правильного оцінювання та проведення відбору інвестиційних проєктів та їх схвалення;
- 4) проводити брифінги про поточну інвестиційну політику і можливі кроки в майбутньому урядів у зв'язку зі зміною правового режиму щодо допуску та діяльності іноземних інвесторів;
- 5) попередньо повідомляти про чинні нормативні акти і закони в інвестиційній сфері;
- 6) офіційно роз'яснювати специфіку процедури і практику повідомлення, реєстрації, ліцензування урядових закупівель на основі: а) публікації та широкого розповсюдження чітких інструкцій, які пояснюють процедуру реєстрації, критерії оцінки інвестиційних проєктів, діючі стандарти, технічні норми та вимоги до якості; б) проведення періодичних оглядів процедур попереднього схвалення з метою підвищення рівня їх прозорості та спрощення; в) надання інформації інвесторам про правила і схеми сприяння іноземним капіталовкладенням [100].

Відкритість та прозорість як структурні рівні прозорості публічного управління сприяють не лише забезпеченню легітиматії влади, а й конструктивній взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством. Ефективність такої взаємодії визначається такими базисними принципами прозорості, як прозорість діяльності органів державної влади, громадська участь у формуванні та реалізації державної політики, які є важливими атрибутами стратегічної стабіль-

ності держави. Дослідженню саме цього аспекту присвячено наступний параграф нашого монографічного дослідження.

### **3.3. Транспарентність публічного управління як запорука стабільності держави**

Свобода доступу, пошуку, отримання та поширення інформації є одним з фундаментальних принципів розвитку громадянського суспільства, ефективності функціонування системи публічного управління і важливим показником цивілізованості політики держави, яка спрямовує всі свої зусилля на реалізацію прав та свобод громадян. У сучасних умовах організації системи публічного управління все більше виникає необхідність підвищення рівня її транспарентності як засобу розвитку ефективних демократичних норм та інститутів, що є важливою складовою стабільності функціонування держави. У такий спосіб це окреслює об'єктивну необхідність транспарентності публічного управління, обумовлену відповідними факторами, врахування яких сприятиме утвердженню принципів стабільного розвитку держави. До таких факторів належать: формування інформаційного суспільства; вимоги міжнародного співтовариства; внутрішні умови розвитку політичних процесів; глобалізація політичного простору; необхідність демократизації [101, с. 258]. Інакше неврахування цих факторів призведе до подальшого поглиблення закритості національних систем публічного управління, відчуження органів державної влади від суспільства, а це, у свою чергу, провокуватиме й надалі нестабільність держави.

У контексті сучасних дослідницьких підходів транспарентність розглядається у трьох основних аспектах: як невід'ємна властивість публічної влади (органів державної влади та місцевого самоврядування) у сучасній демократичній державі [102, с. 33]; як елемент системи юридичних гарантій народо-владдя як основи конституційного устрою сучасної демокра-

тичної держави [103]; як конституційно-правовий принцип діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [104].

У 2001 році американськими вченими *Дж. Акерлофом*, *М. Спейсом* та *Дж. Стиглицем*, лауреатами Нобелівської премії у галузі економіки, вперше було виявлено асиметричність інформації між ефективністю ринку та інформаційною невідзначеністю, що безпосередньо негативно позначається на розвитку національних систем публічного управління [105, с. 36]. Ними було доведено, що стабільність функціонування політичних та державно-управлінських систем прямо пов'язується з якістю та доступністю циркулюючої в них інформації. З огляду на це прозорість публічного управління, як запоруки стабільності розвитку держави, визначається її інституційним потенціалом щодо забезпечення високої якості функціонування державно-управлінської системи, що залежить від потоків інформації, які функціонують в її межах і надходять ззовні.

Аналізуючи означену проблему, варто виходити з розуміння прозорості “як властивості виконавчої влади, яка розширює можливості її взаємодії з громадянським суспільством через відкритість прийняття та реалізації політичних рішень, а також активізації громадського контролю за діяльністю органів державної влади” [106]. Отже, формування прозорої системи публічного управління через гласність, прозорість та відкритість сприяє забезпеченню її ефективності, а відтак посилює стабільність функціонування її інституційних структур.

Більшість дослідників проблему прозорості державного управління зводять до інформатизації його інститутів. На думку *Ю. Авінової*, “якщо до недавнього минулого характерною була гонка озброєнь у провідних країнах світу, то сьогодні — гонка інформатизації, вона означає не лише збагачення в технічній та інформаційній сферах, а й побудову єдиного інформаційного простору, створення інформаційного суспільства” [107]. Гаслом початку ХХІ ст. стало “мати важливу інформацію — значить мати владу; вміти відрізнити важливу

інформацію від неважливої — значить володіти ще більшою владою; можливість поширювати важливу інформацію у власній режисурі або замовчувати її — означає мати подвійну владу” [108]. Відтак транспарентність зводиться до інформування громадян про здійснення органами державної влади їх повноважень, що у такий спосіб забезпечує їх залучення до обговорення та прийняття державно-управлінських рішень і реалізації громадського контролю за їх реалізацією.

У такому контексті транспарентність публічного управління є запорукою стабільності розвитку та функціонування його інституційних структур, а в кінцевому результаті це означає навіть і параметри геополітичної могутності держав. Підтвердженням цього є теза, висловлена на засіданні Ради ООН у 2012 році *Пан Гі Муном*: “Сучасний світ ділиться на інформаційно багаті та інформаційно бідні країни, з них перші успішно розвиваються, вдосконалюються, процвітають та правлять, у других всі еволюційні процеси відбуваються значно повільніше, вони вимушені залежати і підпорядковуватись волі успішніших держав” [108]. З огляду на викладене транспарентність публічного управління має ґрунтуватися на запровадженні відповідних принципів демократизації, що тим самим слугувало б запорукою стабільності розвитку держави. Згадані принципи у країнах розвинутої демократії зводяться до таких положень:

- розвиток громадянського суспільства [109];
- орієнтація головних компонентів інформаційного простору на забезпечення вільного поширення інформації, втілення в життя конституційного права на вільний пошук, створення та поширення інформації [110];
- підвищення довіри громадськості до органів державної влади [111];
- налагодження ефективних інформаційних відносин держави з іншими державами [112].

У такий спосіб транспарентність публічного управління передусім має бути спрямована на реалізацію національних ін-

тересів в інформаційно-комунікативній сфері суспільства, що, у свою чергу, має слугувати стабільності розвитку держави. До них належить:

- дотримання конституційних прав громадян у сфері отримання інформації, збереження та зміцнення духовно-моральних цінностей суспільства, культурного та наукового потенціалу держави;
- інформаційне забезпечення державної політики, що включає доведення до громадськості достовірної інформації про її зміст, офіційні позиції щодо соціально значимих подій життя суспільства, забезпечення доступу громадян до відповідних інформаційних ресурсів;
- розвиток сучасних інформаційно-комунікативних технологій, формування, збереження та ефективне використання вітчизняних інформаційних ресурсів та захист інформаційно-комунікативних ресурсів від несанкціонованого доступу.

У межах нашого дослідження ми виходимо з того, що транспарентність є важливим інструментом реалізації державного управління, яке спрямоване на реалізацію інтересів громадськості, а тому воно характеризує особливий взаємозв'язок органів державної влади та громадянського суспільства, що і є запорукою розвитку сучасної держави. Однак якщо виходити із розуміння транспарентності як конституційно-правового принципу, то варто вказати на доцільність його нормативно-правового закріплення, яке у більшості держав Центральної та Східної Європи не має чіткого відображення. На нашу думку, нормативно-правове закріплення принципу транспарентності публічного управління має бути чітко відображене в системі нормативно-правових актів таких рівнів, як: норми Конституції України та конституцій країн Європейського Союзу; законодавчі акти, які б регламентували статус органів державної влади, їх повноваження та порядок функціонування, способи реалізації державно-владних повноважень; законодавство, яке б визначало порядок пошуку, отримання, передачі та по-

ширення інформації, застосування інформаційних технологій та захисту інформації. З огляду на це стратегічної ваги набуває вдосконалення інформаційного законодавства, яке б дало можливість конкретизувати у нормативно-правовому відношенні основні способи транспарентності публічного управління стосовно реалізації інтересів громадян та інститутів громадянського суспільства, з одного боку, та органів державної влади й місцевого самоврядування — з другого.

Аналізуючи транспарентність публічного управління як запоруку стабільності держави, варто особливу увагу приділити її реалізації у сфері законодавчої діяльності, яка забезпечує можливість участі громадськості та представників недержавних організацій у процесах ініціювання, обговорення законопроектів, що безпосередньо впливає на стабільність держави. З цього приводу *Г. Данилова* виокремлює такі основні способи транспарентності законодавчої діяльності, які слугують забезпеченню стабільності розвитку держави: а) народна правотворча ініціатива; б) організація громадського обговорення законопроектів, у тому числі шляхом їх опублікування в ЗМІ та в мережі Інтернет; в) парламентські слухання; г) залучення до процесів обговорення законопроектів неурядових організацій та органів місцевого самоврядування [113, с. 4]. З викладеного доходимо висновку про необхідність модернізувати парламентську практику діяльності шляхом ефективної реалізації відповідних способів транспарентності. На нормативно-правовому рівні варто закріпити зобов'язання Верховної Ради України: публічно обговорювати законопроекти, які мають найбільше соціальне значення для громадськості; необхідність узагальнення та опублікування результатів відповідного обговорення законопроектів; регламентувати доцільність залучення неурядових організацій до обговорення певних законопроектів.

З метою забезпечення стабільності розвитку держави на інституційному рівні необхідно чітко визначити основні способи реалізації транспарентності публічного управління. З досвіду світової практики, до таких способів належать: а) опу-

блікування актів органів державної влади, розміщення “первинної” інформації про їх діяльність для громадського обговорення; б) організація регулярного громадського обговорення актів органів державної влади, які мають загальносуспільне значення, опублікування його результатів; в) залучення представників неурядових організацій до участі у формуванні напрямів державної політики шляхом створення так званого відкритого уряду як співтовариства представників неурядових організацій при відповідних органах державної влади; г) забезпечення прозорості процедур діяльності органів державної влади у сфері надання публічних послуг та реалізації державних функцій.

Важливою проблемою у забезпеченні транспарентності публічного управління як запоруки стабільності держави є готовність суспільства до реалізації своїх прав на отримання, передачу, відтворення та поширення інформації у законний спосіб. В Україні й досі не сформувалась традиція відкритих взаємовідносин між органами державної влади та громадськістю, відсутні дієві механізми забезпечення транспарентності публічного управління, громадськість не має досвіду користування наданими їй інформаційними правами. Водночас і органи державної влади не декларують високої готовності взаємодіяти з громадськістю у контексті реалізації державної політики, а це суттєво гальмує розвиток громадянського суспільства, демократизацію та ефективність публічного управління, а відтак знову-таки відкриває люфт для нестабільності функціонування інститутів держави. Саме тому, на нашу думку, варто спиратися на розуміння транспарентності як стратегічного інструменту демократії, який забезпечує рівність прав на інформацію в життєдіяльності суспільства, контроль громадян за органами державної влади, завдяки чому забезпечується розвиток громадянського суспільства і насамкінець забезпечується стабільність держави.

Відомий російський дослідник *Ю. М. Хохлов* з цього приводу зауважує, що “очевидна закономірність сучасного життя під-

тверджує, що розвиток нових інформаційно-комунікативних технологій не веде автоматично до соціальної рівності. Навпаки, існуючі у суспільстві протиріччя можуть поглибитись, що спонукає політиків та державних діячів звернути особливу увагу на створення умов всезагального та рівного доступу” [114, с. 56]. Саме ці процеси об’єктивно можуть приводити до суспільної нестабільності, аби їх попередити, а за певних умов і блокувати. Вчений особливу увагу приділяє доцільності формування науково-освітніх мереж, на основі яких би створювалися центри громадського доступу, де кожна людина незалежно від її фінансових можливостей або соціального становища мала би можливість бути включеною у віртуальне середовище. Такий ефект включення характеризується високим рівнем транспарентності публічного управління, а відтак є запорукою нестабільності суспільного розвитку.

У контексті нашого аналізу варто також наголосити, що реалізація права громадян на доступ до інформації про діяльність органів державної влади детерміновано залежить не лише від рівня розвитку інформаційного суспільства, а переважно визначається рівнем політичного розвитку, який передбачає чітке врегулювання питань технократії, бюрократії, їх відкритості та прозорості у взаємодії з громадськістю. Наразі йдеться про те, що транспарентність публічного управління як запорука стабільності держави має ще й політично-кон’юнктурний контекст, який залежить від політичних усталеностей реалізації публічного управління. В постмодерній Україні, яка успадкувала сильні тоталітарні традиції радянської доби, існує ментальна узвичаєність обмеження транспарентності публічного управління, де й досі органічними складовими його функціонування є поняття державної та службової таємниці. Така каузальність транспарентності публічного управління не дає змоги перетворити його на гнучку, ефективну та відповідальну систему реалізації інтересів та потреб суспільства, на передньому плані якої стоїть розвиток громадської ініціативи. Завдяки цьому громадяни, які активно звертаються до органів



державної влади, досить часто “отримують формальні “відписки”, а подекуди й відмови, що призводить до зниження авторитету та рівня довіри до органів державної влади, що посилює песимістичний настрій населення”. Така ситуація досить часто поглиблюється ще й через відсутність чітко сформульованої інформаційної стратегії органів державної влади щодо реалізації основних пріоритетів державної політики, що, безумовно, позначається і на стабільності функціонування держави.

Все це викликає питання про готовність суспільства брати активну участь у процесах формування та реалізації публічного управління. Більшість пострадянських суспільств успішно реалізує патерналістську модель організації державної влади, що мінімізує участь громадськості у соціально-політичних, економічних та державно-управлінських процесах, а з другого боку — органи державної влади не вважають стратегічно важливою участь громадянського суспільства у підготовці та прийнятті державно-управлінських рішень з реалізації державної політики, а подекуди і самі блокують його контроль за владними структурами. Причиною цього є багатовікові традиції закритості публічного управління, які небезпечно позначаються на демократичних процесах суспільств і призводять до нестабілізації розвитку їх відповідних сфер. Це актуалізує питання про розроблення ефективних інструментів “удосконалення інформації та правил, які б регулювали її поширення, що уможливило б зменшення масштабів зловживань у сфері транспарентності сучасної політики” [115].

Саме тому в межах дослідження ми виходимо з розуміння транспарентності системи публічного управління як важливого механізму “розвитку суспільства без соціальних конфліктів у межах країни та на міжнародному рівні” [116]. Загальностратегічно такий підхід, на думку *I. Бенгера*, сприятиме стратегічній стабільності держави, оскільки “підвищення рівня транспарентності публічного управління може стати підґрунтям для трансформування демократичного суспільства у світове громадянське суспільство, яке в умовах глобалізації спільно

з державами, національними громадянськими суспільствами впливатиме на світову політику, робитиме світ менш небезпечним та більш цивілізованим” [116].

Транспарентність публічного управління як запоруки стабільності розвитку держави необхідно розглядати у контексті демократизації механізмів діяльності його інститутів щодо забезпечення права на отримання інформації громадянами. На думку *В. А. Нікітова*, лише “спираючись на знання того, як в тому чи іншому суспільстві юридично оформлене та захищається право людини на інформацію про рішення публічної влади, можна судити про ступінь демократичності такого суспільства” [117, с. 77]. Для того аби забезпечити стабільність розвитку держави, діяльність її основних суб’єктів повинна мати виключно транспарентний характер, що дасть змогу системно посилювати довіру до них з боку суспільства. Водночас мають бути напрацьованими чіткі правила та процедури інформування громадян та налагодження зворотного зв’язку, що є важливим показником демократизації будь-якої держави. З цією метою у сучасному світі здійснюється більшість адміністративних реформувань, спрямованих на демократизацію та лібералізацію всіх сфер суспільного життя шляхом одночасного підвищення ефективності органів державної влади та забезпечення транспарентності їх діяльності.

У той же час варто враховувати і зворотний факт — високий рівень транспарентності публічного управління в умовах розвитку сучасних інформаційно-комунікативних технологій ставить питання і про виклики та загрози, які вона привносить. Такий контекст транспарентності висуває питання захисту національних інтересів, забезпечення національної безпеки, налагодження міжнародної співпраці між державами. У *Всезагальній декларації прав людини* наголошується, що “Концепції інформаційно-комунікативних суспільств зорієнтовані передусім на інтереси людей у суспільстві, у межах якого кожен міг би вільно створювати інформацію та знання, мати до них доступ, користуватись та обмінюватись ними, поширю-

вати їх з тим, щоб підвищити якість свого життя, у повній мірі реалізувати свій потенціал у суспільстві, яке ґрунтується на принципах соціальної, політичної та економічної справедливості, повноцінної участі та розширення прав, які вирішували б важливі проблеми розвитку, що стоять перед людством, суспільствами, які прагнули б до досягнення цілей сталого розвитку, демократії заради створення справедливішого та рівноправнішого, а тому сталого світу” [118].

Відтак транспарентність публічного управління спрямована на забезпечення стабільності розвитку держави. Під нею, на нашу думку, доцільно розуміти стан соціально-економічної, політичної та духовної систем, які характеризуються наявністю необхідних умов та факторів, які забезпечують збереження суспільством своєї ідентичності, згоди, діалогічності, балансу інтересів органів державної влади та громадськості. У такий спосіб транспарентність публічного управління є однією з умов легітимного вирішення суперечностей у взаємодії держави та суспільства на основі законів. Саме такий контекст розуміння транспарентності публічного управління характеризує її потенціал в утвердженні сталого розвитку суспільства, який “дає йому можливість ефективно функціонувати та розвиватись в умовах внутрішніх та зовнішніх впливів, зберігаючи при цьому здатність контролювати процес суспільних змін” [119, с. 33].

Транспарентність публічного управління сприяє зниженню соціальної напруги в суспільстві та досягненню компромісу інтересів між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Однак транспарентність публічного управління не варто розуміти як кристалізовано сталу конструкцію забезпечення стабільності держави, передусім вона є динамічно-іманентною, залежною від часу та простору. Транспарентність визначається інтересами суспільства, воно, аби не втратити управління та контроль за органами державної влади, має задавати власні параметри комунікативного забезпечення системи управління. Лише за таких умов транс-

парентність можна розглядати не лише як статичну умову досягнення стабільності у розвитку держави, а й динамічний фактор подолання протиріч, оскільки вона здатна гарантувати створення ситуації, за якої відсутніми є виклики у функціонуванні системи державного управління навіть за умов її переходу в якісно новий стан функціонування. Її транспарентність сприятиме блокуванню антагоністичних протиріч у відносинах між органами державної влади та громадськістю, що відкриватиме нові можливості для реалізації оновленого курсу розбудови держави. На думку *Е. Баталова*, транспарентність публічного управління, як умова стабільності держави, є “визначальною умовою для успішного курсу модернізації та реформ, якісної трансформації та послідовної демократизації політичного режиму, для довготривалого стану громадянського миру та згоди” [120, с. 199].

Слід також враховувати, що в сучасних умовах суспільного розвитку транспарентність публічного управління, забезпечуючи формування цивілізованих відносин між інститутами держави та громадянського суспільства, блокує відповідну соціальну напругу, створюючи необхідні умови для багаторівневого діалогу між ними. За таких умов транспарентність державного управління забезпечує “динамічний, еволюційний та безперервний стан по основних характеристиках, коли розвиток політичних процесів здійснюється безконфліктно, шляхом налагодження ефективних зворотних зв’язків уряду в умовах соціальних змін, досягнення рівноважених відносин як середині еліт, так і еліт з різними соціальними групами” [121, с. 203]. У такий спосіб транспарентність публічного управління являє собою стабілізаційний інструмент безконфліктного вирішення певних проблем у взаємодії між органами державної влади та громадськістю.

У такому разі варто виходити з розуміння конфлікту як однієї з найефективніших стратегій і тактик політичного, економічного та соціального вимірів, уможлиблюючи розмежування окремих груп, сфокусування суспільства на певних аспектах со-

ціального життя або просто відволікання його від “незручної” проблеми [122, с. 117]. Це свідчить про те, що конфлікт є комунікативним інструментом посилення ідентичності громадськості в її ставленні до інститутів публічного управління, оскільки він не створює перепони між ними, а дає змогу чіткіше артикулювати спільність їх інтересів та баланс внутрішньої згуртованості. Транспарентність у взаємодії органів державної влади з інститутами громадянського суспільства сприяє репрезентації інтересів кожного, що тим самим не порушує баланс між ними і не призводить до деформації, які традиційно породжують конфлікти. Відтак транспарентність публічного управління мінімізує конфліктність, переводячи її на рівень нормативних дискусій, які дають можливість чітко вибудувати ієрархію інтересів між органами державної влади та громадськістю. Саме в рамках конфлікту відбувається формування “конкретних суб’єктивних смислів державно-громадської взаємодії в межах кожної конкретної ситуації такої взаємодії” [123, с. 88].

У межах означеного процесу, якщо рівень транспарентності публічного управління достатньо високий, то громадськість повною мірою може впливати на процеси його реалізації. Отже, питання пошуку оптимального формату діалогу між органами державної влади та суспільством, у межах якого останнє “повсякчас намагатиметься донести та артикулювати певні проблеми, а влада — вибирати найлегший варіант проведення такого діалогу” [124, с. 112], завжди буде актуальним. У контексті такого варіанта утвердження транспарентності публічного управління базовою цінністю та стратегічною метою є налагодження взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Транспарентність публічного управління, гарантуючи стабільність розвитку держави, здійснюється за рахунок збалансованих процедур та розвинених демократичних механізмів комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. За умови порушення таких демократичних механізмів суспільство володіє потенціалом у повному обсязі на них реагувати, інакше відбувається згортання громадянського суспільства, що супро-

воджується громадською апатією та зниженням громадського контролю за органами державної влади.

Підсумовуючи викладене, можна чітко ідентифікувати основні фактори транспарентності публічного управління, які забезпечують стабільність її розвитку. До них належать:

- ефективність системи демократичного прийняття державно-управлінських рішень;
- довгостроковість демократичних процедур формування державної політики;
- свобода вибору;
- синхронність офіційних процедур демократичної діяльності органів державної влади з тими, які традиційно практикуються суспільством;
- вертикальна мобільність процесів реалізації інтересів громадськості;
- реалізація принципів толерантності як визначальний критерій вирішення конфліктних ситуацій.

У такому контексті, якщо державна політика повною мірою синхронізується з інтересами громадськості, відбувається “простий обмін” — органи державної влади здобувають її довіру, а це, у свою чергу, стає гарантом стабільності розвитку держави. Відтак стабільність розвитку держави, яка визначається рейтингом довіри громадськості до її інститутів управління, також акумулюється навколо забезпечення балансу “зворотного зв’язку” між ними. Тому основною метою транспарентності державного управління є мінімізація факторів невизначеності, непередбачуваності та закритості, які блокують розвиток громадської думки у відповідному напрямі. Це свідчить про те, що стабільністю розвитку держави завжди є публічне управління. На підтвердження цього *Д. Хелд* доводить, що “стабільність як проект за певними критеріями можна порівняти з грою, яка не вирішує проблеми, але дає змогу організувати комунікацію і зберегти усталений у суспільстві поділ сил” [125].

Транспарентність публічного управління, являючи собою комунікативний потенціал для ефективного розвитку грома-

дянського суспільства, забезпечує внутрішню та зовнішню стабільність держави. Високі показники прозорості публічного управління становлять стратегічну основу для формування її геополітичних переваг у сучасному світі. Відтак прозорість виступає одним з інструментів конкурентоспроможності держави.

Таким чином, здійснений нами аналіз прозорості публічного управління як запоруки стабільності держави дає можливість ідентифікувати її як невід’ємний комунікативний компонент вирішення конфліктних ситуацій у системі взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства, які виступають дестабілізаційним фактором. Прозорість публічного управління є ефективним комунікативним механізмом артикуляції інтересів влади та громадськості задля просування їхніх спільних проєктів і на цій основі для досягнення згоди між ними.

### **3.4. Рекламна комунікологія та її роль у реалізації політики прозорості**

У контексті реалізації політики прозорості у сфері публічного управління стратегічну роль відіграє рекламна комунікологія. Під нею необхідно розуміти “закодоване у звуках, кольорах, текстах повідомлення”, адресоване громадянам як потенційним споживачам державно-управлінських послуг, та відповідь на нього.

Рекламна комунікологія у сфері публічного управління формує певні суспільні стереотипи, стандарти та цінності реалізації державної політики, забезпечуючи відповідні соціокультурні перетворення у суспільстві. Технологічно вона запроваджується з однією метою — досягнути бажаної реакції громадськості на відповідне послання з боку органів державної влади. Наразі йдеться про те, що рекламна комунікологія, включаючи проєктування рекламних планів, має ґрунтуватися на організації

чітко структурованого процесу переконування громадськості у транспарентності діяльності органів державної влади.

Рекламна комунікологія на рівні діяльності органів державної влади являє собою специфічну сферу масових комунікацій між органами державної влади та різними аудиторіями з метою активного інформаційного, експресивного та прагматичного впливу на них, який має забезпечити вирішення основних, найактуальніших проблем розвитку суспільства, тим самим гарантуючи транспарентність системи публічного управління.

У межах нашого дослідження передусім доцільно чітко ідентифікувати роль рекламної комунікології в діяльності органів державної влади у процесах реалізації політики транспарентності. До її основних *ролей* можна зарахувати:

- соціальну (за допомогою реклами своєї діяльності щоденно та системно органи державної влади впливають на абсолютну більшість суспільства);
- психологічну (будь-яка форма інформування громадськості стратегічно впливає на її психологію).

З огляду на це рекламна комунікологія у сфері формування та реалізації політики транспарентності включає поширення інформації у будь-який спосіб, за допомогою будь-яких засобів для громадськості з метою забезпечення максимальної уваги до діяльності органів державної влади у контексті вирішення певних проблем, а також підтримання інтересу до неї.

З цього приводу *П. Джонс* виокремлює такі основні *характеристики* рекламної комунікології у сфері формування політики транспарентності, серед яких:

- неособистісний характер (комунікативний сигнал передається через посередника — засіб поширення реклами: преса, телебачення, радіо та ін.);
- одностороння направленість (від органу державної влади безпосередньо до цільової аудиторії);
- невизначеність з точки зору ефекту (зворотний зв'язок у рекламних комунікаціях має ймовірнісний, невизначений характер);



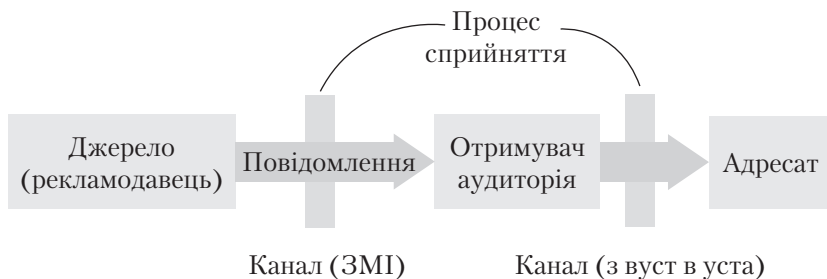
- суспільний характер (рекламна комунікологія спрямована на численну аудиторію, механізми взаємодії чітко законодавчо врегульовані);
- помітність та здатність до переконування (рекламні звернення дають змогу ефективно репрезентувати об'єкт рекламування, а їх багаторазове повторення сприяє найбільшому переконуванню громадськості) [126].

До основних *функцій* рекламної комунікології щодо реалізації політики транспарентності варто зарахувати:

- інформаційно-комунікативне задоволення інтересів громадськості щодо отримання відповідної інформації;
- ціннісно-регулятивну (формування та консолідація різних груп громадськості).

Отже, вона є інструментом формування “переваг, стандартів, норм та стилів соціальної поведінки громадян”, коригуючи їх ціннісно-сміслові аспекти у ставленні до держави. Відтак рекламна комунікологія, “займаючи нішу інформатора, регулятора соціальної взаємодії” [127], спрямована на те, щоб якомога емоційніше “запалити” людей справами держави.

Рекламна комунікологія, як модель забезпечення політики транспарентності, охоплює такі основні *елементи* (рис. 3.1):



**Рис. 3.1. Модель забезпечення політики транспарентності**

1. Джерело — це відправна точка (органи державної влади), від якої поширюються рекламні звернення до представників цільової аудиторії.

2. Повідомлення (звернення органів державної влади) — сукупність інформації, яка визначає зміст реклами та процеси її реалізації.
3. Канали комунікації — інформація від джерела до отримувача (цільової групи) передається по відповідних каналах (види поширення інформації) — радіо, телебачення, періодичні видання, афіші, екрани тощо, “з вуст в уста”.
4. Отримувач інформації (цільова аудиторія — громадськість).
5. Адресат (громадськість).

Таким чином рекламна комунікологія як інструментальна складова забезпечення політики транспарентності покликана забезпечити різні *ефекти* у громадянському суспільстві, серед яких:

- формування обізнаності громадян у певних питаннях державної політики;
- поширення інформації серед громадян про особливості та переваги інститутів державної влади щодо прийняття відповідних державно-управлінських рішень;
- розвиток та зміна способу комунікативного сприйняття діяльності інститутів державної влади;
- асоціація образу влади з конкретними почуттями та емоціями;
- створення колективних норм підтримки чи недовіри до інститутів органів державної влади;
- докорінна зміна типу поведінки громадян у результаті отримання відповідної інформації.

Варто також вказати і на той факт, що вплив рекламної комунікології має стратегічний характер, який проявляється через її ефекти, які мають довготривалий характер. Переважно йдеться про те, що рекламна комунікологія посилює у певний спосіб громадську активність щодо її участі у процесах формування та реалізації державної політики. У цьому контексті постає питання про основні *вимоги*, які мають висуватись до

рекламної комунікології у сфері реалізації політики транспарентності:

- правдивість (органи державної влади, а також відповідні інституційні структури, які забезпечують реалізацію їх комунікативної політики, зобов'язані надавати правдиві дані, що є об'єктом їх рекламування);
- гуманність (рекламування діяльності органів державної влади має сприяти розвитку антропоцентричних принципів, розвитку людини і не закликати до насилля, ворогування) [128];
- компетентність, що забезпечується шляхом використання новітніх досягнень економічної науки, психології, медицини, дизайну, інформаційних технологій та ін.

Дотримання наведених вимог є важливою складовою процесу організації та здійснення рекламної комунікації на рівні взаємодії органів державної влади та громадськості, що зрештою гарантуватиме результативність політики транспарентності. Аби забезпечити таку результативність, з точки зору *Г. А. Щербича*, доцільно дотримуватись відповідних критеріїв:

- тип замовника рекламної комунікації (громадськість чи орган державної влади);
- цільова аудиторія (громадськість);
- географічний сегмент (місцева, регіональна, національна, міжнародна комунікологія);
- суб'єкт рекламної діяльності (послуги, ідеї, проекти, програми, стратегії, закони тощо);
- засоби передачі рекламної комунікації (радіо, телебачення, Інтернет, преса та ін.) [129].

Реалізація цих критеріїв з необхідністю передбачає врахування кількості учасників рекламної комунікології, на яких розрахований її ефект, а також тих, хто безпосередньо має впливати на її зміст, аби вона була ефективною, а тому гарантувала б відповідний рівень транспарентності функціонування системи публічного управління. Відтак доцільно класифікува-

ти такі види рекламної комунікологія залежно від кількості її учасників:

- внутрішня комунікація (спілкування людини із самою собою, тобто обмірковування тих чи інших суспільно значущих подій у житті суспільства);
- міжособистісна комунікація (включає лише дві особи);
- комунікація в малих групах (кількість учасників від 3 до 9 осіб);
- публічна комунікація (приблизно від 10 до 100 учасників, де вже чітко вирізняється активний комунікатор та пасивна аудиторія);
- організаційна комунікація (понад 100 учасників, де вже чітко вибудована ієрархія комунікативної взаємодії від вищої керівної ланки органу державної влади до найнижчої);
- масові комунікації (чисельність учасників перевищує одну тисячу, прикладом цього можуть слугувати мітинги, страйки, демонстрації, масові заходи).

Ці види рекламної комунікології розкривають її процесуальний характер, який визначає вплив органів державної влади на громадськість у контексті вирішення певних проблем. Ця процесуальність рекламної комунікології чітко простежується на розробленій нами моделі, яка з необхідністю передбачає отримання зворотного зв'язку між органом державної влади та громадськістю, тобто, де кожен з них здобуває можливість для реалізації свого комунікативного інтересу (рис. 3.2).

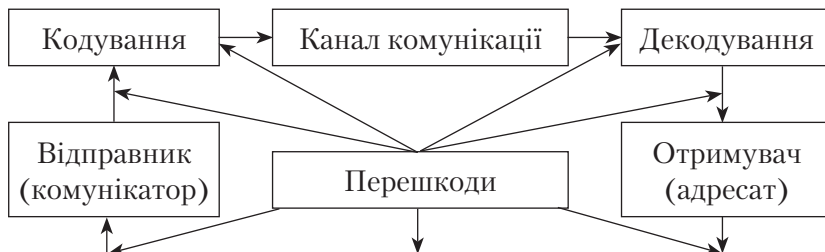


Рис. 3.2. Модель рекламної комунікології

У цій моделі чітко окреслена роль двох основних сегментів: відправника (комунікатора) повідомлення та отримувача (адресата). У такий спосіб відправник (як суб'єкт рекламної комунікології) визначає “цільову аудиторію (адресата), цілі, характеристики, засоби та канали комунікацій” [130]. Прийом сигналу повідомлення від органу державної влади адресатами забезпечує рекламний контакт. Основним інструментом та носієм інформації, емоційно-психологічного впливу комунікатора на цільову аудиторію є звернення (послання, повідомлення). Важливу роль у рекламній комунікології у сфері публічного управління відіграє *кодування*, під яким розуміється процес представлення ідеї комунікації, що передається адресату інформації у формі текстів, символів та образів, завдяки якому забезпечується відповідність інтерпретації повідомлення цілям комунікації, які поставлені відправником.

Структурним елементом моделі рекламної комунікології об'єктивно виступають відповідні бар'єри та фільтри як різноманітні застороги та обмеження, які супроводжують процес передачі та отримання інформації, що подекуди може призводити до блокування та навіть припинення її передачі. Варто також вказати на певні фільтри, до яких досить часто можуть вдаватися органи державної влади, надаючи відповідну інформацію. Це своєрідні бар'єри, які висуваються ними для коригування, а подекуди й обмеження адекватності контексту її сприйняття. Основним критерієм запровадження таких *фільтрів* є певні ціннісні системи (моральні, релігійні, соціальні установки), якими керуються як суб'єкти подачі інформації, так і її отримувачі.

Бар'єри у процесі реалізації рекламної комунікології у сфері публічного управління варто чітко відрізнити від перешкод, оскільки вони мають об'єктивний характер, на відміну від перших, які мають суб'єктивний характер. Під перешкодами рекламної комунікології необхідно розуміти “незаплановані викривлення при втручанні у процес комунікації факторів зовнішнього середовища, які здатні майже повністю заблокува-

ти комунікативний процес між органами державної влади та громадськістю, деформуючи процес сприйняття рекламного повідомлення, вони максимально знижують ефективність взаємодії між ними” [131, с. 177]. До таких перешкод у сучасній практиці рекламної комунікології, які системно стримують процеси транспарентності у сфері публічного управління, належать:

*фізичні* (нашарування однієї інформації на іншу, фізичне пошкодження рекламних носіїв);

*психологічні*, що виникають у відповідь на різні форми сприйняття оточуючої дійсності людьми, які беруть участь у процесі комунікації (одні й ті самі посили у суспільстві можуть викликати різні почуття та емоції у різних людей, оскільки можуть зачіпати певні особистісні цінності (релігійні, політичні, національні);

*семантичні*, що виникають через багатозначність окремих понять, які достатньо вільно інтерпретуються (саме тому комунікатор має уникати негативної невизначеності та множинності тлумачень свого послання, яке може заподіяти шкоду формуванню комунікації) [132].

У процесі забезпечення ефективності рекламної комунікології у сфері публічного управління значну увагу варто приділяти *посередницьким структурам*, які є сполучною ланкою між органом державної влади та інститутами громадянського суспільства. У ролі таких посередницьких структур окремо можуть також виступати всі ті, хто виступає комунікатором і хто передає рекламне повідомлення чи коментує певне рішення або подію. Досить часто такими посередниками виступають так звані ключові комунікатори (популярні особистості, які володіють такими обов’язковими рисами, як сумлінність, привабливість та професіоналізм) як від влади, так і від громадськості. Такий прийом у сучасній комунікативній практиці отримав назву *тестимоніум*.

Технологічно модель рекламної комунікології не може бути ефективною, якщо вона не включає процедуру *декодування*,

тобто переклад рекламного коду на мову отримувача. Це передбачає своєрідне трактування повідомлення відповідно до потреб та здатності громадянина чи адресної аудиторії загалом розпізнати й інтерпретувати його. Здебільшого це вказує на те, що декодування має виключно суб'єктивний характер, а тому адекватність його сприйняття може бути як максимально високою, так і діаметрально низькою. Отримувач (цільова аудиторія) повідомлення від органу державної влади має володіти механізмами зворотної реакції, аби гарантувати транспарентність системи публічного управління. Зворотна реакція громадськості, як правило, виникає у відповідь на подачу певної інформації, завдяки чому визначається її результативність (досягнення рекламно-комунікативних цілей). В ідеалі орган державної влади, як головний комунікатор, очікує на підвищення підтримки з боку громадськості та прагматичного посилення кредиту довіри.

З огляду на зазначене особливу увагу варто приділити розробленню стратегічної корпоративної реклами органів державної влади, яка б забезпечувала підвищення обсягів кредиту довіри до них, працювала на престижність їх інститутів, супроводжувала пропагандистську та роз'яснювальну діяльність, формувала позитивний імідж сфери публічного управління. Ці показники у більшості випадків стратегічно працюватимуть на забезпечення політики транспарентності у діяльності органів державної влади. У сфері публічного управління можна чітко ідентифікувати відповідні *види стратегічно корпоративної реклами*, спрямованої на забезпечення політики транспарентності, до яких належать:

*іміджева*, спрямована на забезпечення престижності відповідних інститутів державної влади чи їх проектів;

*пропагандистська*, що забезпечує вирішення певних проблем соціально-економічного та політичного розвитку і являє собою прецедент для активної реакції громадськості на її дію;

*диверсифікативна (провокативна)*, спрямована на загострення певних суперечностей між органами державної влади

та громадськістю, що досить часто зумовлено певними кризовими чи навіть революційними ситуаціями;

*кризова*, яка враховує умови невизначеності соціально-політичного та економічного розвитку, що вимагає максимальної відкритості діяльності органів державної влади та налагодження тісної взаємодії з інститутами громадянського суспільства з метою одержання підтримки своєї політики діяльності.

У цьому контексті запровадження таких видів стратегічної корпоративної реклами спрямоване на обслуговування інтересів громадськості та адаптації політики держави відповідно до кожної її адресної групи. Отже, органи державної влади мають особливу увагу приділяти формуванню саме таких рекламних комунікалогій, які б посилювали відносини із громадськістю, що тим самим формувало б їх позитивний імідж. Відтак за ступенем підтримки рекламної комунікалогії відповідні групи громадськості можуть поділятися на такі, що: активно підтримують, пасивно підтримують, займають нейтральну позицію, налаштовані з недовірою, вороже налаштовані до діяльності органів державної влади. Саме тому фахівці у сфері рекламної комунікалогії повинні постійно здійснювати системний моніторинг потреб громадськості за відповідними параметрами реалізації державної політики заради того, аби виявити найпроблемніші позиції у напрямі максимального задоволення інтересів громадськості. У такий спосіб це дає можливість органам державної влади розробити так звану стрижневу стратегію діяльності, яка допоможе їм чітко орієнтуватись у тактичних та стратегічних інтересах громадськості, а на основі цього виробити відповідну матрицю надання їм якісних державно-управлінських послуг.

Варто вказати і на той факт, що орган державної влади, як суб'єкт реалізації рекламної комунікалогії, будь-які свої сили для суспільства має перетворювати на *“концептуальну рекламу”*, яка б реалізовувала чітко визначену комунікативну мету — забезпечувати формування довіри до своєї діяльності. Відтак



концептуальна реклама має стати своєрідним доповненням до стратегічної маркетингової програми діяльності органів державної влади, оскільки саме у такий спосіб виявляється можливим досягнути бажаного ефекту їх транспарентності. На нашу думку, досягнути максимального ефекту політики транспарентності не завжди вдається, якщо не запроваджувати прийоми стимулюючої реклами, яка хоча і являє собою більш агресивний тип комунікації, однак результативніше забезпечує отримання зворотного зв'язку (відгуку) від громадськості, налагодження довготривалої взаємодії з нею. Стимулююча реклама органів державної влади щодо забезпечення політики транспарентності охоплює такі основні рівні:

*пізнавальний*, спрямований на формування певної думки, переконання громадськості у правильності державно-управлінських рішень;

*емоційний*, спрямований на налагодження контакту з відповідними групами громадськості, розуміння ними дій влади, її участь у процесах формування та реалізації державної політики;

*поведінкова реакція*, яка характеризує дії громадськості після сприйняття нею відповідних посилів з боку органів державної влади.

На основі наведених рівнів можна ідентифікувати основні функції, які має виконувати стимулююча реклама у процесі реалізації політики транспарентності у сфері публічного управління. До таких функцій традиційно належать:

*відображально-оцінююча* — забезпечує узагальнення оцінок відповідних подій та фактів;

*сигнально-інформаційна* — надає громадськості відповідну інформацію з певних питань;

*спонукально-стимулююча* — спонукає суспільство на певні дії щодо його впливу на органи державної влади, стимулює його на пошук відповідних рішень;

*регулятивно-підкріплююча* — виступає своєрідним регулятором поведінки людей у межах певної державно-управлінської ситуації;

*переключаюча* — спрямовує діяльність людей на певні вчинки;  
*прилаштувальна* — за її допомогою конкретизується значимість умов для реалізації відповідних потреб громадськості у сфері публічного управління;

*комуникативна* — забезпечує передачу інформації про ставлення до інших людей, інститутів державної влади, відповідних груп громадськості;

*захисна* — забезпечує мобілізацію громадськості на подолання певних перешкод у напрямі реалізації їх інтересів.

Стимулююча реклама у сфері реалізації політики транспарентності передбачає формування певної реакції громадськості. Відтак на першому етапі (усвідомлення потреб) реклама інформує громадськість про діяльність органів державної влади (пізнавальна реакція), що у такий спосіб забезпечує останнім соціально-привабливий імідж. На другому етапі відбувається пошук об'єктивної інформації громадськістю з тих питань, які їх найбільше цікавлять, особливий інтерес становлять рекламні буклети, прес-релізи, рекламні статті, які спрямовані на формування позиціонування певної моделі діяльності органів державної влади. З огляду на це стимулююча реклама не лише відповідає потребам громадськості, а й певною мірою “підказує”, як їх можна реалізувати, та детерміновано породжує нові.

Відтак рекламна комунікологія, аби забезпечити реалізацію політики транспарентності, має формувати своєрідну оцінку варіантів діяльності органів державної влади. Така оцінка варіантів має відбуватися шляхом визначення відповідності їх функцій діяльності процедурам транспарентності, аби у такий спосіб сформувані або ж змінити первинне переконання громадськості. Важливу роль щодо цього відіграють своєрідні рекламні повідомлення про відповідні дії органів державної влади у напрямі посилення взаємодії з громадськістю. Це має забезпечити формування певної поведінкової реакції громадськості, яка під впливом відповідних рекламних повідомлень може змінити свої первинні установки. На думку *С. Д. Балмаєвої*, “аби громадянин повірив інститутам влади, залишив-

ся задоволений їх діяльністю, їх рекламна комунікологія має достовірно відображати реальні характеристики” [133, с. 257]. З огляду на певні реакції громадськості на діяльність органів державної влади у напрямі забезпечення її транспарентності, С. Д. Балмаєва виокремлює стратегічні цілі рекламної комунікології, серед яких:

- розвиток первинної потреби громадськості брати активну участь у процесах формування та реалізації державної політики;
- активізація реакції громадськості на державно-управлінські рішення, що тим самим забезпечує громадськості можливість достатньо чітко ідентифікувати зміст діяльності органів державної влади і те, наскільки вона спрямована на реалізацію їх інтересів, а також пропонувати та рекомендувати їм діяти відповідно до цих інтересів;
- формування позитивної уставки громадськості щодо оцінки діяльності органів державної влади.

Аби забезпечити реалізацію таких стратегічних цілей, органи державної влади мають запроваджувати відповідні комунікативні стратегії забезпечення політики транспарентності. До таких стратегій належить:

- переконування громадськості у відкритості та прозорості своєї діяльності;
- переконування цільових груп громадськості в тому, що політика діяльності органів державної влади здійснюється виключно в їх інтересах; репозиціонування діяльності органів державної влади у такий спосіб, аби громадськість відчувала, що вона враховує їх потреби та інтереси;
- елюмінавання негативних установок у діяльності органів державної влади в тому разі, якщо вони не синхронізуються з інтересами громадськості;
- рекламне повідомлення, яке виступає у ролі безпосереднього носія інформаційного, емоційного та прагматичного впливу органів державної влади на громадськість.

Варто зауважити, що технологічно рекламна комунікологія, аби гарантувати результативність політики транспарентності, передусім має будувати свою діяльність на чітко ідентифікованій “рекламній ідеї”. Ця “ідея” передусім має ґрунтуватися на раціональній аргументації, демонструючи ціннісні засади транспарентності, ефективність доведення, стимулювати мотивацію громадськості до участі у процесах публічного управління.

Спираючись на концепцію *А. Осборна*, рекламна комунікологія, як засіб формування та реалізації політики транспарентності, охоплює такі основні етапи:

- орієнтацію — визначення проблеми;
- підготовку — збір інформації, яка стосується певного питання;
- аналіз — класифікацію зібраного матеріалу з означеного питання;
- формування ідеї — збір різних варіантів ідей;
- інкубацію — очікування, у межах якого відбувається осяяння ідеєю;
- синтез — розроблення рішення;
- оцінку — розгляд отриманих ідей.

Відтак рекламна комунікологія, аби забезпечити ефективність реалізації політики транспарентності у сфері державного управління, має протистояти певному “розриву” у взаємодії органів державної влади та громадськості, що стає можливим лише шляхом розуміння стереотипів у сприйнятті такої взаємодії, вироблення ефективних методик їх руйнування, пошукового напрямку та нових форм взаємодії, що гарантувало б максимальну її відкритість.

Таким чином, здійснений нами аналіз рекламної комунікології дав змогу чітко ідентифікувати її функціональну роль у процесах забезпечення політики транспарентності, класифікувати структуру, етапи, рівні, напрями, які вказують на процедури забезпечення максимальної синхронізації діяльності органів державної влади відповідно до потреб та інтересів громад-

ськості. У такий спосіб це ставить питання про індивідуально-типологічні особливості реалізації політики транспарентності, які визначаються процедурами рекламної комунікології і які запроваджуються в межах відповідних національних систем публічного управління. Саме цьому аспекту аналізу присвячено наступний параграф нашого дослідження.

### **3.5. Міжнародний досвід формування та реалізації політики транспарентності та його адаптація до вітчизняних реалій**

Для більшості країн розвинутої демократії політика транспарентності є багатовіковою традицією організації системи публічного управління, що спирається передусім на ліберально-демократичні цінності. У світі прийнято вважати, що політика транспарентності була започаткована у Швеції, де було ухвалено *“Закон про свободу видання”* (1766 р.), і лише у ХХ ст. цю практику наслідували інші країни: Фінляндія ухвалила *“Закон про відкритість публічних документів”* (1951 р.), США ухвалили *“Закон про свободу інформації”* (1966 р.), Данія проголосила *“Закон про доступ до адміністративних документів”* (1970 р.) та Норвегія — *“Закон про гласність в адміністративному управлінні”*.

Новий етап реалізації транспарентної політики припадає на кінець сімдесятих років, коли у Франції було ухвалено *“Закон про доступ до адміністративних документів”* (1978 р.), Нідерландах *“Закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління”* (1978 р.), Австралії *“Закон про свободу інформації”* (1982 р.), Канаді *“Закон про доступ до інформації”* (1982 р.), Новій Зеландії *“Закон про адміністративну інформацію”* (1982 р.), Австрії *“Закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів”* (1987 р.), Бельгії *“Закон про розкриття адміністративного управління”* (1994 р.), Кореї *“Закон про розкриття інформації публічних ор-*

ганів” (1996 р.). Впродовж останніх сорока років нормативно-правова база запровадження практики транспарентної політики у більшості цих країн піддавалась модернізаційним корективам, обумовленим факторами розвитку інформаційно-комунікативного суспільства.

У межах нашого дослідження вважаємо за доцільне конкретизувати досвід політики транспарентності Японії, Америки та Росії, для яких характерні різні технологічні прийоми реалізації принципів відкритості та прозорості функціонування систем публічного управління, враховуючи в першу чергу їх ментальну специфіку.

### *Політика транспарентності Японії*

Досвід транспарентної політики Японії на сьогодні являє собою значну соціально-практичну значимість, оскільки країна є однією з найрозвиненіших у напрямі запровадження механізмів контролю за діяльністю органів державної влади. Японський досвід транспарентності цінний також і тому, що система публічного управління “визнає право кожної людини на отримання даних, які стосуються адміністративно-публічного управління, водночас японське законодавство залишає керівникам органів державної влади широкі можливості для контролю за поширенням управлінської інформації та її втаємниченням” [134].

У 2012 році Японія посіла 3 місце серед країн світу, де політика транспарентності, як базовий принцип відкритості державного управління, що передбачає широкий контроль суспільства за діяльністю адміністративно-державних інститутів, регламентувалась окремою нормою, закріпленою у “*Законі про опублікування інформації, яка належить адміністративним органам*”. Цей закон вступив у дію ще на початку 2001 року, завдяки чому в Японії на кінець 2012 року сформувалась достатньо стала практика реалізації політики транспарентності, де більш ніж півстоліття запроваджувались технології приведення у відповідність системи публічного управління до сучасних стандартів. На думку відомого японіста І. М. Дзялошинського,

запровадження практики транспарентності у діяльності органів державної влади було вкрай важливим кроком для модернізації всієї адміністративно-державної системи цієї країни, оскільки “Японія вважалась державою з патерналістськими традиціями управління, де бюрократія завжди володіла відносно широкими управлінськими правами та можливостями, відрізняючись закритістю та меншою підзвітністю суспільству, ніж в Європі та Америці” [135].

Цікаво, що історичною передумовою для впровадження політики транспарентності в Японії стало зародження на початку 80-х років демократичного руху “громадянських омбудсменів”, який відображав протестний настрій громадськості проти корупції у різних сферах суспільного життя, що було обумовлено такими явищами, як аварії на атомних електростанціях, випуск неякісних лікарських препаратів, забруднення навколишнього середовища. Учасники цього руху вимагали від органів державної влади надання об’єктивної інформації про відповідні інциденти, а це, у свою чергу, зумовило прийняття певної нормативно-правової бази забезпечення прозорості системи адміністрування в Японії. Як альтернативу цьому рухові, у 1982 році і було прийнято “*Першу постанову про розкриття інформації*” місцевою владою Канеяма-маті у префектурі Ямагата. Згодом цю практику наслідувало майже 45 % органів муніципальної влади, прийнявши подібні постанови забезпечення транспарентності своєї діяльності. На загальнодержавному рівні ця проблема вирішувалась із значним відставанням від муніципалітетів та із великими труднощами, лише 1999 року парламентом було проголосовано “Закон про опублікування інформації, яка належить адміністративним органам”, з вимогою “врегулювати обов’язкове розкриття управлінської інформації у відповідь на подані запити населення” [136]. Цей Закон фактично мав на меті сформувати ефективну систему запитів на розкриття інформації, яка цікавить населення країни, шляхом використання сучасних інформаційно-мережевих технологій.

Відповідно до цього Закону право доступу на отримання державно-управлінської інформації має як кожен громадянин держави, так і іноземці, які проживають на території країни певний період часу. Варто зауважити, що клієнтом системи отримання державно-управлінської інформації виступає певна аморфна людина, будь-хто, що тим самим знімає саму проблему особистісної ідентифікації отримувача інформаційних послуг, водночас сприяючи внутрішній інтеграції Японії та її включенню у світовий інформаційний простір. До складу органів, які зобов'язуються надавати державно-управлінську інформацію у відповідь на запити громадськості, входять уряд та підзвітні йому структури, а також різні державні заклади, які виконують інспекційні, екзаменаційні, просвітницькі, освітні, медичні функції у державі. Важливим фактором при цьому також виступає і те, що до складу таких закладів не входять законодавча та виконавча гілки влади, які б мали надавати інформацію щодо парламентської та судової діяльності.

Аналізуючи досвід реалізації політики прозорості в Японії, слід виходити з того, що тут “принцип прозорості у повній мірі не поширюється на всю систему адміністративно-державного управління, оскільки широко розвинена система корпорацій, яка фактично виконує адміністративні функції, формально є незалежною від уряду юридичною особою” [137, с. 207]. Структурними елементами такої системи корпорацій виступають спеціальні публічні корпорації, як залежні, так і незалежні від держави. У 2001 році в результаті запровадження адміністративної реформи було проведено реорганізацію центральних міністерств та управлінь, внаслідок чого створено близько 120 “незалежних адміністративних інститутів”, а вже на кінець 2012 року їх кількість досягла 10500, на які фактично не поширювалась дія принципів політики прозорості. Фонди цих корпорацій утворювались завдяки фінансовій підтримці уряду, різних форм субсидій, грантів та запозичень із державного бюджету. Після відставки в уряді більшість ви-



сокопосадовців країни як винагороду за хорошу працю отримують доходні місця в цих компаніях.

Технологія політики транспарентності Японії передбачає чітке ранжування інформації, яка може бути надана або яка ні за яких обставин не буде надана на запит громадян. Передусім законодавством законодавчо визначено зміст адміністративних документів (форми, графіки, креслення, схеми, електронно-магнітні, цифрові записи), які складаються працівниками органів державної влади та використовуються ними у службовому порядку. На підставі ознайомлення з цими документами керівник органу державної влади приймає рішення про надання інформації чи обмеження на публічний доступ до неї. Обмеження доступу громадян на право отримання подібної інформації можливе лише у випадках:

- коли інформація стосується особистості людини і дає змогу її ідентифікувати по імені та прізвищу, даті народження або шляхом співставлення з іншими даними, якщо при цьому є небезпека посягання на права та інтереси громадян (до винятків належить інформація, яка первинно призначалась для оприлюднення відповідно до закону, а також ситуації, коли розкриття інформації визнавалось необхідним для захисту життя, здоров'я, майна людини, якщо йдеться про державних службовців — виконання їх професійних обов'язків);
- коли інформація стосується організацій (окрім публічних, національних і регіональних) та підприємців, викликаючи побоювання, що може бути заподіяна шкода їх правам, конкурентним позиціям та іншим законним інтересам (не може розкриватись інформація, яка надана юридичними особами органам державної влади за їх запитом і за умови, що вона не може бути поширеною — фактично йдеться про певну домовленість між бізнесом та органами державної влади, що тим самим обмежує транспарентність системи публічного управління);

- якщо є побоювання, що опублікування інформації становитиме небезпеку для країни, перешкоджатиме налагодженню відносин з іншими державами та міжнародними організаціями;
- якщо публічність інформації перешкоджатиме подоланню злочинної діяльності, притягненню до суду, виконанню покарань та інших заходів забезпечення громадського порядку;
- з-під громадського контролю виводяться дані, які стосуються нарад, досліджень, консультацій в адміністративних органах країни та місцевих публічних організаціях з метою збереження конфіденційності їх діяльності, якщо є побоювання, що в результаті опублікування інформації буде заподіяно шкоду громадській думці, будуть спровоковані негативні настрої населення, спричинені певні незручності для окремих громадян;
- коли надання інформації перешкоджатиме проведенню інспекцій, розслідувань, наглядів, а також управлінню кадрами, керівництву організаціями та підприємствами;
- на підставі наведеного керівник органу державної влади може на свій розсуд вилучати з документів інформацію, яка може бути розкрита, надаючи її лише в обмеженій формі;
- керівник органу державної влади має право не коментувати питання щодо запиту громадськості на окремий документ або заперечувати його наявність, якщо сама по собі відповідь на нього не може бути оприлюдненою.

Загалом наведені основні положення Закону (1999 р.) свідчать про те, що, з одного боку, японське законодавство хоча і формально надає кожному громадянину право на отримання відповідної інформації про діяльності органів державної влади, водночас воно накладає суттєві обмеження, що стосуються юридичних осіб та інформації, яка може бути оприлюднена. При цьому сама процедура визначення критеріїв оприлюднення чи неоприлюднення відповідної інформації має виключно

суб'єктивний характер, коли керівник органу державної влади приймає рішення одноосібно і на власний розсуд, що тим самим позбавляє його об'єктивності, а відтак свідчить про методичку обмеження транспарентності функціонування всієї системи публічного управління.

Технологія реалізації *“Закону про опублікування інформації, яка належить адміністративним органам”*, в Японії регулюється певними процесуальними нормами. Будь-який запит на отримання інформації направляється у письмовій формі на ім'я керівника адміністративного органу і обов'язково має включати особисті дані того, хто подає запит, чітку назву документа, на який подається запит, для ідентифікації. На підставі цього керівник органу державної влади (Управління загальних питань уряду, муніципального органу) зобов'язаний сприяти громадянам в отриманні певної інформації, але лише після ідентифікації цього запиту, фактичного з'ясування, навіщо вона необхідна громадянину. Термін відповіді на розкриття інформації становить 30 днів від дня подання запиту, за умови поважних причин керівник адміністративного органу має право збільшити цей термін ще на 30 діб, але якщо їх виявиться недостатньо, він може надати лише часткову інформацію. Розкриття інформації надається для ознайомлення та копіювання, у разі побоювання за його фізичне збереження керівник може надавати лише копію. Варто зауважити, що надання послуги з розкриття певного документа здійснюється на платній основі, в середньому вона становить 300 єн.

Японським законодавством у сфері розкриття інформації також чітко визначено порядок оскарження рішень адміністративного органу за запитом на розкриття документа. У випадку подачі громадянином скарги керівник адміністративного органу зобов'язаний подати її на розгляд в *Інспекційну раду з опублікування інформації*, яка діє при канцелярії прем'єр-міністра, що складається з 9 осіб, які призначаються та звільняються прем'єр-міністром за згодою двох палат парламенту, причому 3 з них можуть працювати у Раді на регулярній осно-

ві, інші — на контрактній і неповний робочий день. Така Рада є головною інституційною структурою у державі, яка забезпечує реалізацію політики транспарентності у системі публічного управління, а також здійснює контроль за дотриманням її базових принципів у суспільстві. Важливою функціональною особливістю Інспекційної ради є також те, що вона виступає органом адміністративного контролю, а тому не може розглядатись як нейтральний арбітр у вирішенні спорів між громадянином та органом державної влади.

Термін повноважень членів *Інспекційної ради з опублікування інформації* становить три роки, при цьому вони мають право переобиратися на “дану посаду, бути політично незаангажованими” та корисно вмотивованими, не можуть бути лідерами політичних партій та брати активну участь у політичних рухах. Члени ради, які працюють на постійній основі, не можуть мати іншу оплачувану службу, а також керувати комерційними структурами з метою отримання прибутку. До структури *Інспекційної ради з опублікування інформації* входять голова, колегія, які безпосередньо займаються вивченням скарг, секретаріат, що займається канцелярською роботою, керівник якого прямо підпорядкований голові Ради. При розгляді скарг Рада має право користуватись різними джерелами інформації, у тому числі адміністративними документами, письмовими свідченнями, коментарями тих, хто подав скаргу. Рішення виноситься у письмовій формі.

Діяльність *Інспекційної ради з опублікування інформації* характеризується високим рівнем конфіденційності: процедури дослідження та протоколи обговорень не розголошуються, члени Ради зобов’язані зберігати в таємниці всі секретні дані, які вони отримали, перебуваючи на цій посаді, та навіть після відставки. За розголошення такої інформації члени Ради можуть бути покарані у формі штрафу до 300 тис. єн або навіть ув’язнені з примусовими роботами до одного року.

З огляду на викладене варто наголосити, що політика транспарентності Японії характеризується певними технологічними

прийомами, які організаційно не є досконалими і тому становлять ряд труднощів для її ефективної реалізації. Передусім це стосується того, що сам процес розкриття інформації прямо залежить від громадської активності, тобто інформація може бути розкрита, якщо суспільство подасть запит, інакше вона зберігатиме пасивну форму. Однією з методичних проблем законодавства у сфері розкриття інформації є те, що адміністративні органи зобов'язані надавати інформацію в аутентичній формі (без коментарів), у результаті чого громадяни мають самостійно аналізувати відповідну інформацію. Японський досвід політики транспарентності також передбачає розкриття інформації для конкретної людини, а не для всього суспільства, а тому й законодавчо не передбачає залучення ЗМІ до її реалізації. Це свідчить про те, що у Японії й досі зберігається достатньо консервативна традиція поглиблення бюрократизації системи публічного управління, в результаті чого органи державної влади зберігають за собою монополію на розкриття та поширення державно-управлінської інформації, позбавляючи тим самим суспільство активної участі в означеному процесі. Саме тому нині в Японії постає питання про правове врегулювання низки механізмів громадського контролю за діяльністю органів державної влади, покликаних забезпечити реалізацію політики транспарентності. Досвід Японії за окремими параметрами становить певну цінність і для України у плані забезпечення результативності політики транспарентності шляхом створення конкретних інституційних структур, аналог яких у нашій державі сприятиме відкритості та прозорості системи публічного управління.

### *Політика транспарентності Російської Федерації*

Росія, проголосивши себе країною відкритою для світового інформаційного простору, підтвердженням чого стало прийняття відповідних нормативно-правових документів, й досі не сформувала потужну технологічну базу для вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням транспарентності державного управління.

Важливу роль у реалізації політики транспарентності РФ відіграють відповідні закони, серед яких: “*Про державну таємницю*” (1993 р.), “*Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади в державних засобах масової інформації*” (1995 р.), якими передбачено процедури доведення до відома громадськості основних аспектів поточної діяльності держави; Закон РФ “*Про інформацію, інформатизацію та захист інформації*” (1995 р.) [138], яким визначено правові основи відкритості інформації та обмеження доступ до неї. Саме цими законами РФ обґрунтовано відкритість як основний принцип доступу до офіційної інформації — фундаментальний інструмент реалізації політики транспарентності. Це безпосередньо ґрунтується на тому, що “інформація про діяльність органів влади всіх рівнів має бути відкритою та загальнодоступною” [138]. Відтак транспарентність діяльності органів державної влади визначається гарантованим доступом громадськості до офіційної інформації, що тим самим передбачає “відкритість та ясність політичного володарювання, зниження можливості для корупції, утвердження традицій звітності перед суспільством” [138].

Цим самим законом встановлено перелік інформаційних послуг, які надаються державними інформаційними ресурсами безкоштовно або за плату, яка повною мірою не покриває витрати на ці послуги і яка встановлюється Урядом РФ. При цьому варто наголосити, що безкоштовно надаються лише ті інформаційні послуги, які стосуються порядку та умов доступу до них громадян. Це свідчить фактично про те, що чиновники наділяються правами на отримання плати за надання будь-якої інформації.

Основні принципи політики транспарентності Росії визначені в ст. 29 Конституції Російської Федерації, які гарантують: свободу думки та слова; право на отримання, пошук, передачу, створення та поширення інформації; свободу масової інформації кожного громадянина у державі. Важливою складовою реалізації політики транспарентності у Росії виступає доступ громадян до державних інформаційних ресурсів у напрямі

отримання необхідної інформації, особливими правами при цьому наділені журналісти, тоді як легітимними лишаються законодавчі норми, що не захищають громадян, які перешкоджають діяльності журналістів з метою захисту власних інтересів. Для захисту журналістів передбачені спеціальні норми, закріплені в *Законі РФ “Про ЗМГ”*. Так, ст. 58 встановлює відповідальність винних у перешкодженні свобод масової інформації громадян, посадових осіб державних органів та організацій, громадських об’єднань”. З огляду на це журналісти мають право на отримання будь-якої інформації про діяльність приватних осіб та організацій, якщо вона не містить особисту, комерційну чи іншу спеціально збережувану таємницю.

Російське законодавство передбачає норми, згідно з якими органи державної влади, державні організації та громадські об’єднання володіють рівними правами доступу до державних інформаційних ресурсів. Ст. 3 *Закону РФ “Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в РФ”* передбачає, що органи місцевого самоврядування зобов’язані надати кожному громадянину можливість для ознайомлення з документами та матеріалами, які безпосередньо стосуються прав і свобод людини та громадянина, а також гарантують можливість громадянам на отримання будь-якої достовірної інформації” [138]. Російське законодавство також передбачає відповідальність посадових осіб, які порушують право громадян на отримання інформації, у формі отримання компенсації в результаті заподіяної моральної шкоди. Ст. 15 *Закону “Про державну таємницю”* [139] дозволяє громадянам звертатись до органів державної влади, на підприємства, в установи із запитом на розсекречення даних, що належать до державної таємниці. Відмова у розгляді запиту на незаконне обмеження доступу громадянина на отримання інформації та захист інформації передбачає адміністративну (дисциплінарну) відповідальність. Обмеження на відкриття даних при цьому не стосується:

- законодавчих та нормативних актів, які встановлюють правовий статус органів, громадських об’єднань, а також

прав, свобод та обов'язків громадян, порядку їх реалізації (Закон РФ “Про інформацію, інформатизацію та захист інформації”);

- документів, які містять інформацію про надзвичайні ситуації, а також екологічну та демографічну інформацію;
- документів, які містять санітарно-епідеміологічну та іншу інформацію, необхідну для забезпечення безпеки громадян та населення в цілому;
- фактів порушення прав та свобод людини про стан екології, охорони здоров'я, санітарії та злочинності (ст. 7 Закону РФ “Про державну таємницю”);
- постанови Уряду РФ та переліку даних, які можуть становити комерційну таємницю (наприклад, дані про чисельність, склад працівників, їх заробітну платню та умови праці, документи на сплату податків, дані про забруднення навколишнього середовища).

Варто зауважити, що важливою складовою реалізації політики транспарентності є чітко ідентифіковані заборони та обмеження на доступ і поширення інформації. Так, зокрема, ст. 4 *Закону РФ “Про ЗМІ”* включає перелік конституційних заборон, серед яких заборона на використання ЗМІ з метою здійснення кримінальних дій, розголошення даних, які становлять державну та спеціально захищену законом таємницю, для закликів до захоплення влади, поширення передач, що пропагують порнографію, культ насильства та жорстокість” [140].

Окремими постановами Уряду РФ визначено перелік даних з різним ступенем секретності, що належить до державної таємниці, серед них: дані у сфері військової, зовнішньополітичної, економічної, розвідувальної, контррозвідувальної та оперативної-розшукової діяльності держави, поширення яких може заподіяти шкоду безпеці РФ” [141]. У Російській Федерації основним суб'єктом технологічного забезпечення принципів політики транспарентності є ЗМІ, діяльність яких слугує поширенню несприятливих симптомів для демократизації системи публічного управління. Це безпосередньо призводить



до зниження довіри до ЗМІ у суспільстві як стратегічного ресурсу поширення достовірної інформації, поглиблення нерівності між державними та приватними ЗМІ, зміщення цензури в бік доступу до інформації, перетворення ряду ЗМІ на інструмент обслуговування владних структур, дискримінації нелояльних до влади ЗМІ. Саме тому, на сьогодні, основними питаннями для забезпечення транспарентності публічного управління є:

- дотримання принципів об'єктивності та правдивості при подачі інформації про діяльність органів державної влади;
- підвищення кваліфікації суб'єктів інформаційного простору, персоналу прес-служб органів державної влади;
- впровадження новітніх методів та практики інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади і державних установ;
- запровадження нових правових умов для “вільного та відкритого функціонування ЗМІ, забезпечення їх свободи творчості”.

Така практика транспарентності публічного управління Російської Федерації сьогодні ґрунтується на впровадженні механізмів публічного контролю за діяльністю ЗМІ у трьох варіантах: 1) пряме державне управління (коли ЗМІ є об'єктом державної власності, не є юридичною особою і фінансуються із бюджету); 2) опосередковане управління (реалізується через публічні корпорації, які уклали відповідний контракт з державою і отримали ліцензію, в той же час зберігають певну автономність у політичних орієнтаціях та фінансуванні); 3) контроль через спеціальні державні органи (фактично держава прямо не втручається у діяльність ЗМІ, водночас останні є залежними від неї, оскільки, отримуючи певну ліцензію, вони перебувають під контролем спеціальних органів). Така технологія взаємодії ЗМІ та органів державної влади як один із прийомів реалізації транспарентності системи публічного управління у РФ перешкоджає “вільному циркулюванню

різнобічної та суперечливої інформації, яка відображає всю структурну багатоманітність” російського суспільства. Це, у свою чергу, сприяє поширенню відповідних деформацій у взаємодії суспільства та органів державної влади, що спричинює соціальну напругу та зниження довіри громадськості до владних інститутів.

Одним з інструментів взаємодії органів державної влади та ЗМІ у Російській Федерації стало прийняття Доктрини інформаційної безпеки у 2000 році, що безпосередньо стосувалося діяльності державних ЗМІ, ефективності висвітлення ними державної політики та оптимізації ролі прес-служб, на які покладалась основна функція забезпечення прозорості публічного управління. Варто зауважити, що соціально-політична цінність *Доктрини інформаційної безпеки РФ* стосувалась чіткої ідентифікації загроз конституційних прав громадян, що забороняли:

- створення монополій на формування, отримання та поширення інформації в РФ;
- протиправні спеціальні засоби впливу на індивідуальну, групову та суспільну свідомість (прийоми пропаганди);
- маніпулювання інформацією (дезінформація, втаємничення або викривлення інформації).

Слід наголосити, що прийняття цієї доктрини формально хоча й мало сприяти прозорості системи державного управління, однак реально сприяло посиленню закритості деяких структур в органах державної влади, у першу чергу, що стосується спецслужб та правоохоронних органів.

## Розділ 4

# СУЧАСНІ КОМУНІКАТИВНІ СТРАТЕГІЇ ЯК ДЖЕРЕЛО ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### 4.1. Системотвірні фактори та форми становлення державно-громадянської комунікації у країнах Західної Європи

Характерною особливістю сучасного суспільства є швидкоплинна модернізація усіх сфер суспільного життя. Серед основних її напрямів слід виокремити: фундаментальний розвиток технологій; плюралізм економічних відносин з переважанням таких форм економіки, які відповідають критеріям раціональності, ефективності і продуктивності, що можуть функціонувати в першу чергу в координатах ринку; участь національних суб'єктів на рівні міжнародних відносин у сферах економіки, політики, культури; формування правової бази сучасної держави та її системи комунікацій як гаранта прав і свобод людини. Безперечно, що ефективність таких перетворень не може бути забезпечена без урахування фундаментальних системних вимог до розвитку суспільства як самоорганізованої системи. Саме тому, спираючись на теорію систем, ми пропонуємо новий погляд в історичній перспективі на становлення громадянської комунікації у країнах Західної Європи.

Як відомо, для будь-якої системи цінним є лише те, що визначає подальшу її долю — функціонування, поведінку та розвиток, тобто забезпечення сучасної модернізації. Втілення в політичну практику демократизації державного управління комунікації між державною владою і громадянським суспільством не відбувається по вказівці “зверху” або випадково. На наш погляд, виникнення такої потреби зумовлено насамперед об'єктивними вимогами самої системи публічного управління. Про це свідчать, зокрема, теорії функціонування систем та їх

принципи. Вони не тільки теоретично відтворюють реальність, а також виступають інструментом “конструювання” реальності. У монографії *І. В. Блауберга* та *Е. Г. Юдіна* зазначається, що системні теорії є онтологічними, “тому що “на виході” вони дають все-таки не картину наукового пізнання (або, зрештою, не в першу чергу її), а концептуалізовану онтологію — реальність з тектологічної точки зору, реальність з точки зору загальної теорії систем” [142, с. 34].

Хоча ще рано говорити про широке використання системних ідей та принципів соціального пізнання, проте системний підхід може розглядатися не лише як детально розроблена методологія дослідження, а як певна орієнтація, яка є найадекватнішою сучасним вимогам суспільствознавства та прикладних наук. Отже, завдання системних теорій полягає в тому, щоб виявити закони, які визначають принципи становлення, поведінки та розвитку будь-яких реальних систем живої і неживої природи. Вихідним пунктом зазначених теорій є положення про те, що закони організації систем єдині для будь-яких об’єктів, матеріальних і духовних, завдяки цьому їх “структурні відносини можуть бути узагальнені до такого самого рівня формальної чистоти схем, як у математиці відношення величин, і на такій основі організаційні завдання можуть розв’язуватися способами, аналогічними математичним” [142, с. 209]. Тобто, предметом дослідження означених теорій виступають не речі, властивості, процеси, як у традиційних науках, а організаційні відносини, інваріантні щодо форм руху матерії й духу. Реалізація такого завдання ставить їх в ієрархію наукового пізнання як міждисциплінарний підхід на рівні між філософським вивченням найзагальніших закономірностей розвитку форм руху матерії та завданнями спеціальних природничих дисциплін, які розглядають поодинокі властивості конкретних явищ природи.

Один з прикладів оперування поняттями, що не мають конкретної теоретико-методологічної основи функціонування систем, описаний у роботі *П. К. Анохіна* “Философские

аспекты теорії функціональної системи” [143]. Мається на увазі насамперед досить поширений вислів “управлінська система”, який ні семантично, ні логічно не може бути прийнятний теорією функціональної системи. Наразі, що ж означає цей вислів? Нічого, крім традиційного ігнорування результату системи під час обговорення кібернетичних закономірностей. Так, вислів “управлінська система” припускає, що керований об’єкт не є компонентом “управлінської системи”, тобто, інакше кажучи, він перебуває за межами (!) самої “управлінської системи” [143, с. 74].

Із самого вислову “управлінська система” випливає, що вона вже сама є повноцінною системою, незважаючи на те, що “керований об’єкт” перебуває поза нею. Але з погляду загальної теорії систем таке тлумачення є неприйнятним. З точки зору досягнутих результатів з питань теорії систем автори навчального посібника “Соціальні системи та соціологічні методи дослідження” вважають, що “поняття “система” має загальний характер і не може зводитись до конкретних форм та функцій, що фіксують різний стан системи. Адже питання щодо змісту поняття системи полягає не тільки в тому, як теоретично відтворити розвиток існуючих утворень у повному обсязі взаємозв’язків та взаємодій, а й у тому, як це робити, як управляти природними та соціальними процесами, як впливати на процес створення нових форм їх буття. Тобто йдеться про відношення абстрактного мислення й об’єктивної реальності, про можливість вирішення практичних проблем на основі досягнутих знань системної теорії. Звідси сутність поняття системи вони розглядають як особливу сутнісну форму пізнання природного й соціального світу, у якому відображається його загальний спосіб саморозвитку. Характерна особливість системи як форми пізнання полягає в тому, що вона являє собою певну сукупність об’єктів, взаємодія яких характеризується новими, інтегративними якостями, не властивими для її окремо взятих компонентів. При цьому системне знання не накладається у вигляді абстрактної моделі на предмет дослідження, а методо-

логічно орієнтує на відкриття його природи. Адже відомо, що структура буття не збігається зі структурою мислення, але в місцях їх зіткнення відкриваються нові виміри, кожен з яких потенційно може сягати в безмежність.

Інакше кажучи, глибинна сутність системи полягає в тому, що вона розкриває спосіб існування світу — все суще перебуває у взаємозв'язку та взаємодії, визначаючи при цьому структурно-функціональний аспект його розвитку та можливість цілеспрямованого впливу.

Таким чином, ми вважаємо, що твердження “управлінська система”, а в нашому випадку “система державного управління”, не є самодостатньою системою, не характеризується новими, інтегративними якостями, не властивими для її окремо взятих компонентів, а є елементом ширшої системи, яка включає в себе і керований об'єкт, й інші різноманітні компоненти. Лише взаємодія такої сукупності елементів утворює нову, інтегративну якість — державу як територіальну цілісність зі своєю особливою структурою та зв'язками. Ця система не є сталою, а перебуває у стані постійної ломки та відновлення, але пріоритетним у її розвитку є врівноваження взаємодії її елементів.

Отже, ми доходимо дуже важливого висновку: взаємодія, узята в її загальному вигляді, не може сформувати систему з “безлічі компонентів”. Тому всі формулювання поняття системи, засновані тільки на “взаємодії” і на “упорядкуванні” компонентів, виявляються самі по собі неспроможними. Наразі стає очевидним, що саме в цьому пункті ми маємо корінний недолік в існуючих підходах до вироблення загальної теорії систем. Тобто, до проблеми визначення поняття системи, у тому числі і системи державного управління, необхідно ввести деякі додаткові уточнення та характеристики, які додали б поняттю “система” конкретні засоби розвитку її елементів та її самої. Точніше кажучи, ми маємо розкрити ті фактори, що детермінують їх розвиток.

Головним системотвірним фактором функціонування суспільної системи, на думку *К. Анохіна*, є результат. “Вирішаль-

ним і єдиним фактором, — наголошував він, — є результат, який, будучи недостатнім, активно впливає на добір саме тих ступенів свободи з компонентів системи, які при їхньому інтегруванні визначають надалі одержання повноцінного результату” [143, с. 74]. Близькими до позиції К. Анохіна є пропозиції, що системотвірним фактором можуть виступати мета та ідея. Зазвичай елементи системи поєднуються й функціонують заради якоего певного результату, мети та ідеї. Реально вони виступають інтегратором у штучно створених цілеспрямованих системах та живій природі на високому рівні її розвитку. Але ці фактори не можуть поєднувати елементи неживої природи. Не можна стверджувати, що атоми кристала свідомо об’єдналися заради якоїсь мети, результату, ідеї. Досягнення цілісної форми системи пов’язане зі структурним упорядкуванням атомів, їх рухом, енергетичним станом. Але ця структурна перебудова здійснюється не тому, що атоми заздалегідь зорієнтовані на зміну свого просторового положення, взаємозв’язків та енергії, а внаслідок внутрішніх причин та сили взаємодії між атомами.

Доцільно виокремити з безлічі системотвірних факторів ще один узагальнений тип, а саме: регулярні й іррегулярні сили. Відомо, що силові поля зоряних систем складаються з двох “підсил”, що діють на елементи системи, наразі на зірку: 1) вплив найближчої зірки й двох-трьох сусідів; 2) вплив усіх зірок системи. Перша сила, що отримала назву іррегулярної, має випадковий характер, тому що неможливо точно визначити, що відбуватиметься в окрузі зірки. Друга сила, названа регулярною, визначається характером будови зоряної системи й тим місцем, яке займає зірка в цей момент. Не можна не погодитися, що описані процеси мають місце, але все це схоже на відображення механізмів і залежностей, більшою мірою випадкових, ніж організація та розвиток систем.

Дещо схожими за суттю є пропозиції розглядати системотвірні фактори через поділ їх на зовнішні та внутрішні, диференціацію та інтеграцію та ін. Але перспективнішим підходом до визначення системотвірного фактора є індукція [144, с. 58].

Водночас проведений аналіз запропонованого системотвір-ного фактора індукції, на нашу думку, свідчить, що індукція радше виступає як механізм трансформації і відтворення системних утворень, а системотвірними факторами можуть виступати як властивості взаємодіючих елементів, так і об'єкти, що не є елементами цієї системи (каталізатори в хімічних реакціях, ферменти в життєвих процесах), а також зовнішнє середовище.

Процеси індукції, незважаючи на їх значне поширення, ще не отримали достатньої уваги з боку вчених. Поняття “індукція” в цьому випадку відбиває властивість усім системам неживої й органічної природи “добудовувати” систему до завершеності. Це явище настільки ж атрибутивне, як розмноження, ріст, диференційно-інтегральний процес. Відомо, наприклад, що уламок кристала в перенасиченому розчині швидко відновлює свою природну форму; багатьом організмам властиво регенерувати втрачений орган або частину тіла. К. Маркс писав про капіталістичну суспільно-економічну формацію як самодобудовчу систему: “Сама ця органічна система як сукупне ціле має свої передумови, і її розвиток у напрямі цілісності полягає саме в тому, щоб підкорити собі всі елементи суспільства або створити з нього ще відсутні їй органи” [145, с. 229].

У повсякденній практиці ми постійно зустрічаємося з явищем індукції, коли намагаємося зробити будь-яку річ, чи то складний механізм, чи то звичайну табуретку. Так, ми не можемо на вісь певного розміру насадити втулку меншого розміру: розмір осі індукує розмір отвору втулки. Заклавши прямокутний фундамент, не можна зводити на ньому циліндричний будинок: прямокутний фундамент індукує прямокутну коробку спорудження, що на ньому зводиться.

Звичайно, явище індукції, будучи тотожним за формою в багаторівневих, різноякісних системах, відрізняється в кожному конкретному випадку складністю й неповторністю процесу. Одна справа — однозначна причинно-наслідкова індукція на кшталт “фундамент — будинок” і зовсім інше — формування



живого організму, де діє, зокрема, система позитивних зворотних зв'язків. В останньому випадку взаємодіючі групи елементів взаємостимулюють або взаємопригнічують один одного, що є свідченням самотрансформації системи. Особливо такі теоретико-методологічні підходи важливі для аналізу соціальних систем.

На такі процеси самотрансформації системи, зокрема, звертав увагу Дж. Кін. Механізм індукції “цивілізаційного суспільства”, – на його думку, – відбувається в кожному разі під впливом позадержавних та позаекономічних спільнот на засадах добровільності, які, безсистемно називаючи окремі приклади, сягають від церков, культурницьких об'єднань та академій через незалежні засоби масової інформації, спортивні товариства і товариства для проведення дозвілля, дискусійні клуби, громадські форуми та громадянські ініціативи аж до об'єднань за фахом, політичних партій, профспілок та альтернативних утворень. Завдання, а відповідно і функція цих асоціацій полягає в тому, щоб “утримувати і перевизначати межі між громадянським суспільством і державою через два взаємозалежні та одночасні процеси: розширення соціальної рівності і свобод та реструктурування і демократизацію держави” [146, с. 14]. Тобто йдеться про асоціації, де формується, транслюється та матеріалізується громадська думка. Вони, на відміну від одержавлених політичних партій, не належать до адміністративної системи, однак ставлять собі за мету через публічний вплив досягти політико-управлінської ефективності, оскільки або беруть безпосередньо участь у громадянській комунікативності, або пропонують альтернативні проекти і через програмний характер своєї діяльності власним прикладом роблять непрямої внесок у громадське обговорення і тим самим посилюють вплив на органи влади й управління.

Саме ці теоретико-методологічні підходи та висновки про комунікативний прaxis громадян підтверджують також модернізаційні перетворення у Східній та Центральній Європі кінця XX – початку XXI ст. Зовсім не випадково їх зрушила

з місця політика реформ, що виписала на своїх знаменах “свобода”, “демократія”, “гласність”, де через щораз дужчий тиск з боку мирних за характером дій громадянських рухів панівний апарат зазнав революційних змін, внаслідок чого вже на руїнах державного соціалізму утворилася інфраструктура нового ладу. Наприклад, лише участь громадського руху в особі “Солідарності” у формуванні легітимних органів державного управління забезпечила існування і вплив на подальшу демократизацію суспільного життя Польщі, висуваючи перед владою нові вимоги. Як відомо, на переговорах між владним режимом Польщі та представниками “Солідарності” в 1989 році був досягнутий компроміс про легалізацію профспілкового руху, про демократизацію та відкритість виборчого процесу, що стало основою подальшої поразки на виборах 1989 року комуністичної партії. Крім того, після виборів “Солідарність” отримала контроль над верхньою палатою парламенту і розпочала необхідні для переходу від централізованої соціалістичної до децентралізованої системи управління, реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Більш складні залежності між властивостями об’єктів і явищ у процесі функціонування соціальної системи розкриває Ю. Габермас у роботі “Структурні перетворення у сфері відкритості”. Якщо спиратись на те, що використання індуктивного методу спрямоване насамперед на пізнання активного матеріального зв’язку явищ та встановлення причинно-наслідкових відносин у закономірному ході речей, то в зазначеній роботі зауважено, що структурні перетворення відкритості закладені у трансформації держави та економіки, і, навпаки, громадянська відкритість сприяє вдосконаленню економічного розвитку та демократизації державного управління.

Власне саме поняття “відкритість” автор використовує на позначення державних (громадських) установ, які призначені, на відміну від держави як панівної організації, що замикалася сама на собі монархією, чиновництвом і армією, — “дбати

про вселюдний, загальний добробут усіх, охоплених правовими стосунками” [24, с. 45]. Важливість відкритості, таким чином, полягає в тому, що завдяки їй громадянам, зайнятим в економіці, надаються політичні права, вона, тобто відкритість, “урівнює, відповідно узагальнює їхні інтереси і справді дає в руки важелі для перетворення державної влади на засіб самоорганізації суспільства” [24, с. 18]. Реалізації ідеї самоорганізації мають скеровуватися через громадянську комунікативність вільно об’єднаних членів суспільства з вимогою подолання “відокремлення” держави і суспільства. Але фактичне усунення тенденцій розділення держави і суспільства може відбуватися, з одного боку, як неокорпоратистське з позицій новонароджених корпорацій або солідарно громадянське “усуспільнення держави”, а з другого — як “одержавлення суспільства”, що стається внаслідок політики втручання з боку щоразу активнішої держави.

Із зазначеного можна зробити важливий висновок, що подолання “відокремлення” держави і суспільства і впровадження відкритості державного управління залежить від виявленого системотвірного фактора, а саме, впливу громадянської комунікативності вільно об’єднаних членів суспільства. Але при цьому слід зважати на важливу обставину, як зауважує Ю. Габермас, що “навіть за ідеально сприятливих умов для комунікативності від економічно несамостійних мас слід було сподіватися внеску в спонтанне формування думки та волі тією мірою, якою вони здобули еквівалент суспільної незалежності приватних власників” [24, с. 21]. Тобто автор звертає нашу увагу на те, що ефективність впливу громадянської комунікативності вільно об’єднаних членів суспільства значною мірою залежить від цілепокладання, яке в суспільній системі набуває групового комунікативного характеру, а також від того, наскільки вони змогли опанувати соціальні умови свого приватного буття через участь в організованому на засадах приватного права обігу товарів та капіталу. Ця дериватна (похідна) приватна автономія може утворитися лише у випадку,

коли громадяни як клієнти держави загального добробуту допускалися б до користування благами статусних гарантій, які вони самі надали б собі як демократичні громадяни. Тобто, це могло би статися лише тією мірою, якою демократичний контроль з боку громадян поширювався б на процес господарювання загалом та управління.

Отже, з позиції історичної ретроспективи можна говорити, що дія системотвірного фактора громадянської комунікації як чинника й форми демократизації державного управління суспільної системи країн Західної та Північної Європи у XIII ст. розпочалася разом із зародженням фінансового й торгового капіталізму, який, починаючи з міст Північної Італії, дав поштовх утворенню нідерландських пакгаузів (Брюїте, Лютіх, Брюссель, Гент та ін.), а згодом організації великих ярмарків на перехрестях заморських торгових шляхів. Цей капіталізм, з одного боку, стабілізує станові владні відносини, а з другого — вивільняє ті чинники, у яких старі відносини колись знайдуть свою загибель.

Місцеві ринки міста з розвитком ранньокapіталістичних методів ведення справ (гарантійні листи та векселі були в ужитку в Шампані вже у XIII ст.) незабаром перетворюються на біржі. Цей обмінний оборот розвивається за правилами, якими, звісно, також маніпулює політична влада; та все ж розгортається широко заснована горизонтальна мережа економічної залежності, яка вже не піддається підпорядкуванню з боку вертикальної залежності у стосунках, які спираються на закриті форми натурального господарювання.

Схожа ситуація утримується в обміні інформацією, що розгортається услід за оборотом товарів. Великі торгові міста стають одночасно й центрами обміну новинами. Орієнтовані на ринок купецькі обрахунки з розширенням торгівлі потребували частішої та точнішої інформації про віддалені у просторі події, тому, починаючи від XIV ст., колишнє купецьке листування переросло у своєрідну професійно-станову систему кореспонденції. Перші кур'єрські перевезення, що курсували

у визначені дні, так звані ординаріпостен, купецтво організувало для власних потреб. Перманентність обміну інформацією стає нагальною потребою відповідно до того, як стає перманентним обіг товарів та цінних паперів. Майже одночасно із зародженням бірж пошта і преса налагоджують постійні контакти й постійну комунікативність. У кожному разі купцям вистачає інформаційної системи, де таємницю забезпечували на професійно-становому рівні і яка внутрішньо адмініструвалася міськими та придворними канцелярями.

Новий комунікативний простір з його інституціями обігу інформації, безперечно, вписується в новопосталі форми комунікативності. Так само преса в буквальному розумінні існує відтоді, відколи подача повідомлень стає відкритою, тобто знов-таки доступною для публіки. Але таке стається лише наприкінці XVII ст.

Таким чином, тенденції формування громадської відкритості та розвитку комунікативної взаємодії солідарних громадян з інститутами державної влади під кінець XVIII ст. мали такі результати: феодалські власті, церква, князівство і панівні стани, яким була притаманна репрезентативна відкритість, у процесі поляризації розкладаються; насамкінець вони розпалися на приватні чинники — з одного, і на відкриті — з другого боку. Становище церкви внаслідок реформації змінюється, єднання з божественним Авторитетом, який церква репрезентувала, тобто релігія стає справою приватною. Відповідна поляризація князівської влади передусім позначилася відокремленням відкритого (суспільного) бюджету від приватної маєтності феодала-сюзерена. Так само бюрократія і військо (частково також і судочинство) виступають втіленням інституцій відкритої (суспільної) влади на противагу все більше й більше приватизованій сфері двору. Владні станові чинники насамкінець формуються в органи державної влади, в парламент (і частково у судочинство); чинники трудових станів, позаяк вони вже належать до міських корпорацій і до певних селянських станових прошарків, розвиваються у сферу “гро-

мадянського суспільства”, яке протиставляє себе державі як істинна царица приватної автономії.

Ця трансформація тривала майже півтора століття. Аналізуючи її процес у межах нашого дослідження, слід вирізнити такі системотвірні фактори, які впливали на розвиток відкритості суспільної системи та необхідність поглиблення комунікативної взаємодії держави та громадянського суспільства.

**Одним з таких факторів**, який походить із самої суті організації та функціонування держави як системи, є наявність закону, відповідно до якого має бути формування та функціонування соціальних інститутів. Річ у тому, що разом з виникненням соціальної сфери як сфери реалізації властивих будь-якому суспільству комунікативних інтересів, тобто інтересів суспільства в цілому і формування суспільної думки, постало питання про артикуляцію суспільних інтересів та їх можливості впливати на публічне управління й державну політику. Суспільно-політичні інститути, у тому числі громадські, представляють приватні, групові, корпоративні інтереси, й тому не в змозі брати на себе функції публічної влади. Це може зробити держава як загальнонаціональний інститут, вона за визначенням має представляти публічні інтереси суспільства. Піднятися над приватними інтересами, сформулювати, виразити й захистити спільний інтерес — у цьому й полягає зміст і виправдання існування й діяльності держави. Тому публічна політика потребує держави, а державна політика має завжди бути публічною, інакше держава в очах суспільства втрачає всяку легітимність. Однак держава піддається численним впливам різноманітних приватних інтересів. Природно, публічні інтереси виражаються в державній політиці як якийсь усереднений вектор цих впливів. Там, де приватні інтереси (державно-бюрократичні, партійні, соціальні, олігархічні, конфесіональні) знаходять домінуючий вплив, політика держави вже не збігається з публічною. Непропорційне або навіть переважне звучання одержують у ній приватні корпоративні або партійні мотиви, які, на жаль, не можуть сформуватися як демократична громадянська комунікація.

Єдиним надійним фактором, якому притаманний здоровий глузд і справедливість у такому протистоянні, виступає закон. У філософській та політико-управлінській традиції того часу панувала ідея, що той, “хто в будь-якій державі володіє законодавчою або верховною владою, той зобов’язаний правити через встановлення постійних законів, проголошених і відомих людям, а не через принагідні декрети...” [147]. Ці закони — це необхідні відносини, що наповнені загальністю і тривалістю, правилами глузду і “впливають з природи речей” [147]. Інакше кажучи, в умовах відкритості перед владою постає раціональна вимога керувати не за допомогою декретів та вердиктів, а на основі законів, які ґрунтуються на загальній згоді, тобто закон має впливати із глузду, виявом якого має бути громадська думка.

У руслі історичної ретроспективи стає зрозумілим, що закони держави мають відповідати законам ринку не тому, що порушують визначені природним правом принципи справедливості, а тому, що вони можуть бути непередбачувані й не відповідати видові та обсягові раціональності: вони не мають допускати жодних винятків громадянам держави і приватним особам; вони об’єктивні, тобто жодна окрема особа не може ними маніпулювати (ціна виходить з-під впливу будь-якого окремого товаровласника); вони не спрямовані на когось конкретного зокрема (вільний ринок забороняє сепаратні домовленості). Сам закон, якого мають дотримуватися виконавча влада і правосуддя, має бути однаковою мірою обов’язковий для кожного; принципово не можна допускати жодних пільг чи привілеїв. Таким чином, влада змушена піддаватися конвергенції (зближенням) з глуздом. Отже, як зазначає Ю. Габермас, “у громадській відкритості виробляється політична свідомість, яка, на протигагу абсолютній владі, чітко і зрозуміло викладає суть і вимоги до загальних і абстрактних законів і, насамкінець, творить саму себе, тобто відкриту (громадську) думку, навчається відстоювати як єдино легітимне джерело цих законів” [24, с. 99].

Цілком очевидним є те, що зазначене розуміння закону, яке історично склалося у країнах Західної Європи, є системною вимогою глибокої інтегрованості управлінської та керованої підсистем та необхідності пошуку відповідних каналів та засобів їх комунікації. Носіями інтересів солідарних громадян, які й формували громадську думку, виступали представники так званого третього сектору, “сутність якого можна визначити як сферу спонтанного самовиявлення вільних громадян і добровільно сформованих ними організацій і об’єднань в усіх сферах життя суспільства і відносин між ними і які захищені необхідними законами від прямого втручання і свавільної регламентації їх діяльності з боку органів державної влади та комерційних структур” [148, с. 9]. Тобто третій сектор — це не що інше, як самостійна, відділена від держави структура, в основі якої — вільна, незалежна особистість, яка зобов’язана своїм існуванням і процвітанням не опіці, чи то бажанню влади, а своїм власним силам, здібностям і комунікації — цю сферу треба вважати **другим фактором**, який впливає на необхідність становлення комунікативної взаємодії держави і громадянського суспільства.

До “третього сектору” ми відносимо сукупність об’єднань громадян та їх форми, кожна з яких є “організацією:

- добровільною — себто, ініційованою кількома особами, керованою демократично обраним колективним органом (наприклад, правлінням чи радою), у діяльності якої її члени реалізують засадничі права людини — свободу слова і право на створення громадських об’єднань;
- незалежною — такою, що самостійно визначає сферу своєї діяльності, форми і методи роботи; очолювану засновниками (для фондів) або радою (для асоціацій), якій делеговані повноваження прийняття рішень і керівництва, але цілковито непідвладну контролю з боку державних чи комерційних структур;
- неприбутковою — діяльність якої, зокрема і господарська, спрямовується не на отримання і розподілення



прибутків між засновниками чи співробітниками, а на використання усіх своїх фінансових надходжень для вирішення важливих для суспільства проблем;

- орієнтованою на суспільне благо — такою, що створює суспільно корисний внесок, тобто, сприяє розвитку демократії і добробуту суспільства в цілому або окремих суспільних груп, а не спрямованою лише на досягнення цілей власне організації, задоволення потреб лише її членів чи співробітників” [148, с. 10].

Тобто до третього сектору зараховують недержавні, некомерційні об’єднання громадян, які прагнуть допомогти собі та іншим, не ставлячи за мету одержання прибутків (наприклад, політичні партії, профспілки, молодіжний рух, благодійні фонди, жіночі, волонтерські, релігійні організації, об’єднання за професійним принципом і спільним дозвіллям, асоціації бджолярів, туристичні клуби, благодійні фонди, екологічні групи та ін.).

Історично формування “третього сектору” відбувалося в упертій боротьбі пригнічених за свої права громадян та ідейними позиціями, які сформувалися в суспільній думці, про принципову рівність всіх людей від народження і необхідності захисту найслабших членів суспільної організації. Наслідком цього у правничих системах Західних країн Європи з’явилися “...цілі збірки невідомих попереднім епохам постанов і законів про “трудове право” чи про “соціальне право”, які містять у собі приписи, що регулюють порядок і умови найманої праці (наприклад, тривалість робочого дня, право на платну відпустку, заборона праці неповнолітніх чи скорочення їхнього трудового дня тощо), право робітників на організацію професійних спілок і колективів, право на пенсію, охорону інтересів робітника під час хвороби, порядок відшкодування за інвалідність, що постала внаслідок умов праці на виробництві, форми розгляду й розв’язання конфліктів, які виникають між підприємцем й окремим робітником чи цілими робітничими організаціями” [148, с. 8–9]. Тобто формування правової системи — *наступ-*

**ний (третій) фактор** становлення публічно-комунікативної сфери в системі відносин держави та суспільства.

Це стало можливим в результаті довгої історичної еволюції держави-суспільства, коли “стосунок монарха до підданих в абсолютній державі почав перетворюватися зі стосунку влади на правний стосунок, коли фізична одиниця поза приватними правами почала набувати публічні права і коли це становище одиниці супроти державної влади перенесено на існуючі колективи...” [148, с. 9]. Таке відбувається в момент, коли конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади створила умови для формування та функціонування громадських об’єднань незалежних від державних структур та господарських одиниць. Ці зміни призводять до принципових трансформацій взаємовідносин державної влади та суспільства.

У різних країнах склалися різні системи функціонального представництва, які увійшли до **четвертого фактора** формування комунікативних мереж в демократичних суспільствах. Водночас є ряд загальних формоутворюючих рис, які властиві практично всім таким системам. До них можна зарахувати: наявність спеціальних інститутів, у межах яких здійснюються контакти представників організованих інтересів і держави, способи діяльності цих інститутів, а також розгалужену мережу неформальних зв’язків і відносин, які нерідко відіграють важливішу роль, ніж формальні інститути.

Прикладом формалізованих структур (Голландія, Данія) є консультативні комітети при урядових закладах і парламентах, які складаються із представників державних установ і груп інтересів, а також незалежних експертів. Частіше ці комітети функціонують на постійній основі, а іноді вони створюються для пошуку оптимальних одиничних рішень, переважно у галузі законодавства, і після публікації звітів і рекомендацій припиняють свою діяльність.

Є й інші форми інституціональних зв’язків між державною адміністрацією й зацікавленими групами. Наприклад, у Великобританії при економічних і соціальних урядових відомствах

функціонують так звані спонсорні підрозділи, які займаються організацією регулярних зв'язків з галузевими асоціаціями бізнесу і окремими корпораціями з метою вироблення спільних рекомендацій для урядових рішень. На відміну від консультативних комітетів, ці підрозділи є суто державними й не включають до свого складу зацікавлених груп.

Існують також установи, які, на кшталт консультативних комітетів, формуються з представників груп інтересів, незалежних експертів, однак наділені розпорядчими та управлінськими функціями і повноваженнями, наприклад, у Великобританії, Канаді й Швеції. Здебільшого вони займаються регулюванням ринку робочої сили за допомогою заходів, спрямованих на обмеження масштабів і пом'якшення наслідків безробіття, стимулювання територіальної і професійної мобільності робочої сили, трудового навчання молоді.

Треба зазначити, що система функціонального представництва в останні роки розвивається в Європі за рахунок збільшення числа прибічників здорового способу життя, екологів, споживачів та інших зацікавлених груп, і їх роль у системі владних відносин продовжувала зростати порівняно з партійно-парламентським (політичним) представництвом. Значення змін у сфері зацікавлених груп полягає в стимулюванні пристосування управлінських механізмів держави до вимог громадянського суспільства, що сприяє поглибленню комунікативного впливу, зростаючого плюралізму соціальних груп та їхніх потреб (Німеччина, Франція, Італія).

Як наслідок зазначених трансформаційних процесів у суспільстві в умовах відкритості організаційно-комунікативним принципом і *п'ятим фактором* становлення громадянської комунікативності стає презентація та оприлюднення результатів роботи державних органів та органів місцевого самоврядування. Зокрема, оприлюднення парламентських слухань забезпечує взаємозалежність між депутатами та виборцями як частинами однієї й тієї самої публіки. Впродовж 60–80 років ХХ ст. в Європі сформувалася комунікація відкритої публіч-

ності. Відкрита публічність служить для уряду і для підлеглих найкращою запорукою від недбальства і лихих намірів підлеглих, нижчих чиновників та заслугоує на запровадження і захист її усіма засобами. Цьому сприяло також використання відповідних засобів комунікації, які пізніше формувалися в потужні інструменти впливу на органи влади та управління.

Справжньої вибухової сили набуває преса. Перші газети використовувалися для потреб урядування. В них повідомляють про Укази повелителя держави, поїздки та повернення князів, прибуття сановних осіб, “торжества” при дворі, призначення тощо. В Німеччині доволі швидко преса також стала систематично подавати докладні й звичні для всіх повідомлення про засідання парламентів і воєнні події, збори урожаїв, податки, транспорти коштовних металів та передусім, природно, звістки про міжнародний обмін товарами, що, безперечно, викликало зацікавленість у читацької аудиторії і насамперед у найбільш впливової її частини — бюргерів.

У політико-управлінському плані преса, як критичний орган резонерської публіки, почала використовуватися на порозі XVIII ст. Красномовною характеристикою цього стану та своєрідним попередником політичних передовиць Ю. Габермас називає “Листи Юніуса”, які з’являються у “Public Advertiser” від 21 листопада 1768 року до 12 травня 1772 року. Ту серію сатиричних статей назвали не тільки “предтечами сучасної преси”, а й можна їх назвати одними з початкових форм громадянської комунікації, тому що в них короля, міністрів, високих воєначальників та юристів відкрито звинувачували у шахрайстві, а приховувані контексти політичного значення розкривалися в такий спосіб, який відтоді став служити зразком для критичної преси. З часом парламентська опозиція почала використовувати шпальги газет як комунікативний засіб формування громадської думки. Для цього вона систематично друкувала повідомлення про дискусії між урядовою та опозиційною партіями, про розділення влади, про англійські свободи, патріотизм і корупцію, партію, фракцію та інші урядові

теми. З другого боку, та ж опозиція, посилаючись на громадську думку, на повідомлення про реальні результати виборів та стихійні прояви незадоволення народу, фактично змушувала уряд та парламентську більшість поступатися з тих чи інших питань. Згодом цей статус преси проголошується в “Декларації прав людини і громадянина” — історичному французькому документі, прийнятому постановою Французьких Національних зборів 26 серпня 1789 року, де у §11 визначалося, що вільне висловлювання думок і переконань є одним з найдорожчих прав людини. За ним кожний може вільно висловлюватися, писати, друкувати за умови відповідальності за зловживання цією свободою у випадках, визначених законом. Ця норма законодавчо закріплюється, зокрема, і в Конституції Франції 1793 року, де свобода асоціацій однозначно співвідноситься із захистом свободи думки: “Право висловлювати власні думки і переконання через пресу або будь-яким іншим способом, свободу мирно збиратися... не може бути поставлено під заборону” [24, с. 116].

Таким чином, спираючись на методологію узагальнюючих підходів Ю. Габермаса, можна зробити висновок, що ці теоретико-історичні екскурси документально доводять, що відкритість упродовж XVIII ст. бере на себе політично-управлінські функції, однак суть цих функцій можна збагнути тільки з тієї характерної фази історії розвитку громадянського суспільства загалом, у якому товарообмін та суспільна праця значною мірою звільняються від державницьких директив. За політичного ладу, коли про цей принцип попередньо домовляються, зовсім не випадково відкритість посідає центральне місце: вона стає організаційно-демократичним принципом громадянської правової держави з парламентською формою врядування. Тобто з позицій політичної та державно-управлінської функціональності відкритість отримує нормативний статус демократичної комунікації опосередкування громадянським суспільством власних потреб перед державною владою. Соціальною передумовою цієї “розгорнутої” гро-

мадянської відкритості виступає тенденційно лібералізований ринок, який перетворює рух у сфері суспільного відтворення, де це тільки можливо, на справу стосунків між приватними особами і тільки так доводить до становлення громадянського суспільства.

#### **4.2. Стан комунікативної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні**

Проведений аналіз сутності поняття “комунікація” та передумови й системоутворювальні фактори формування й розвитку громадянської комунікації як стратегічного ресурсу демократизації державного управління в країнах Західної Європи дає можливість зробити висновок, що комунікація — це історично обумовлена, санкціонована й регульована суспільством форма символічної взаємодії між людьми. Або — по-іншому, — це певна організація соціальної діяльності й соціальних відносин, яка здійснюється у процесі взаємоузгодженої системи доцільно орієнтованих стандартів поведінки взаємодіючих інститутів у відповідності зі змістом конкретних завдань.

В Україні формування комунікативної взаємодії основних інститутів суспільної організації, а саме, органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, що є важливою передумовою демократизації суспільного життя та системи державного управління через впровадження громадської і громадянської комунікації, слід розглядати як довготривалий і багатоетапний процес. Цей процес становлення розпочався в останні роки існування СРСР. Зокрема, реальним зрушенням у правовому оформленні системи державного управління стало ухвалення у червні 1985 року Конституційної угоди між Верховною Радою України та Президентом України, у якій було зазначено основні положення організації державної влади в Україні. Внаслідок взаємних поступок та компромісів

28 червня 1996 року стало можливим ухвалення Конституції України, яка створила умови певної модифікації радянської авторитарної системи управління на шляху подальшого розвитку засад європейської демократії.

Водночас наявні форми безпосередньої демократії, наприклад вибори, референдуми, не зумовлюють зростання дієвості процесу впливу та контролю народу повсякденної діяльності влади. Складною і дискусійною залишається проблема реалізації громадянами України свого права на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод (гарантованою частиною 3 ст. 8 Конституції України) про запровадження так званого інституту конституційної скарги. Основоположеною метою функціонування інституту конституційної скарги є надання можливості громадянам захищати свої права від порушень з боку держави. У ч. 3 ст. 152 Конституції України визначено, що “матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку”. Проте Основний Закон України, як і Закон України “Про Конституційний Суд України”, не передбачає права громадян на безпосереднє звернення до Конституційного Суду України із приводу конституційності законів. Натомість в Україні задіяний опосередкований механізм захисту громадянами своїх конституційних прав через громадські організації.

Отже, можна стверджувати, що, на жаль, ні Конституція 1996 року, ні Конституція 2004 року не вирішили питання щодо формування дієздатної та збалансованої системи державної влади, не створили ефективні механізми політичної відповідальності та взаємодії її суб’єктів, що призводить до конфліктних загострень. Сьогодні державне управління в Україні можна схарактеризувати як складне, суперечливе явище з багатьма бюрократичними деформаціями, слабкими сторонами, недоліками та уразливими місцями, що успадковані від тоталітарного минулого. Негативно на організації та функ-

ціонування державного апарату позначається невизначеність концепції нового державного устрою, відсутність належного прогнозування та проектування структурних перетворень, нестабільність державно-управлінських структур та їхнього правового статусу, відсутність єдиної державної політики забезпечення та реалізації конституційних прав громадян. Слабо використовуються демократичні управлінські інститути в діяльності держави. Не знайдені ще механізми виховання прихильності громадян Української держави, службовців державного апарату до реформ і мотивації їхніх активних дій з практичного здійснення останніх.

Питання вдосконалення комунікативної взаємодії органів державного управління з громадськими організаціями та засобами масової інформації не зникає з порядку денного ні виконавчої, ні законодавчої влади. Свого часу влада запропонувала Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та План першочергових заходів з її реалізації, які були спрямовані на налагодження комунікації та поглиблення взаємодії органів державної влади та інституцій громадянського суспільства і, в цілому, мала очевидні здобутки й недоліки. Зокрема, їй бракувало цілісності: реалізація завдань ускладнювалася різноспрямованими тенденціями. З-поміж основних недоліків, зазначимо, було невіршенням належне організаційне, кадрове та методичне забезпечення структурних підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію цієї політики та взаємодію із громадськістю. Зокрема, у другій половині 2012 року управління з питань внутрішньої політики обласних державних адміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій як самостійних структурних підрозділів, відповідальних за зв'язки із громадськістю, реорганізувалися у спосіб їх об'єднання із підрозділами преси та інформації. Натомість у частині функцій щодо реалізації інформаційної політики структурні підрозділи інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю місцевих державних адміністрацій були



підконтрольними та підзвітними Державному комітету з питань телебачення та радіомовлення України. Це дає підстави вважати, що структурні підрозділи інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю опікувалися переважно чи виключно питаннями інформаційної політики, залишаючи поза увагою питання взаємодії з громадянським суспільством.

Безперечно, така реорганізація самостійних підрозділів у зв'язках із громадськістю також супроводжувалася, з одного боку, зниженням статусного рівня структурного підрозділу до управління/відділу у складі іншого управління з відповідним зменшенням кількості штатних одиниць. З другого — зашкодила підзвітності та підконтрольності діяльності цих підрозділів перед відповідними державними адміністраціями з питань взаємодії з громадськістю, хоча такий механізм був закладений Концепцією сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства [149]. Наприклад, встановлювалися такі обов'язки органів виконавчої влади усіх рівнів: складати та оприлюднювати щорічні плани з реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; аналізувати свою діяльність із виконання відповідної політики; складати звіти за результатами такої діяльності; проводити щорічне громадське обговорення результатів такої діяльності та враховувати підсумки обговорення при складанні планів із реалізації політики на наступний рік. В результаті у місцевих державних адміністраціях існує можливість перекладати свою відповідальність за реалізацію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та пов'язаних із цим функцій на Державний комітет з питань телебачення та радіомовлення України.

Разом з тим треба зазначити, що основні ризики були пов'язані з тим, що при підготовці рекомендацій щодо розроблення положення про структурні підрозділи інформаційної діяльності та комунікацій із громадськістю до функцій як центральних, так і місцевих підрозділів не було віднесено функції щодо залучення громадськості до формування та реалізації

державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства. Такі функції також не були закріплені за жодним іншим структурним підрозділом. Водночас повноцінне втілення Концепції в життя потребувало злагодженої та синхронізованої, не імітаційної роботи органів державної влади усіх рівнів, що своєю чергою передбачало створення або переорієнтацію роботи структурних підрозділів і посадових осіб на виконання відповідних функцій.

Особливо треба наголосити, що позитивним моментом у виконанні Плану першочергових заходів із реалізації Стратегії у 2012 році можна вважати підготовку та ухвалення регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства. Більшість зазначених вище програм передбачала додаткові ресурси для фінансової підтримки на конкурсних засадах реалізації громадськими, благодійними організаціями, творчими спілками соціальних проектів у контексті вирішення завдань регіональної політики; проведення публічних консультацій із громадськістю; здійснення навчання представників органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, спрямованого на набуття ними вмінь і навичок застосування інструментів участі громадськості у формуванні та реалізації державної та місцевої політики. У проектах програм було переважно враховано пропозиції громадськості та рекомендації Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. У більшості програм передбачалася можливість фінансової підтримки не лише соціальних проектів інститутів громадянського суспільства, а й аналітичної діяльності, залучення ІГС (інститутів громадянського суспільства) до проведення соціологічних досліджень і підготовки пропозицій щодо нормативно-правових актів, діяльності обласних органів влади. Таким чином, залучалися експерти ІГС до розроблення документів політики за фінансової підтримки самих органів влади, хоча раніше подібна діяльність інститутів громадянського суспільства підтримувалася виключно іноземними донорами.

Водночас спостерігається й негативна тенденція: затверджені регіональні цільові програми сприяння розвитку громадянського суспільства залишаються без фінансування на стадії ухвалення відповідних місцевих бюджетів і внесення змін до них.

Водночас аналіз показує, що проблемним питанням залишається низька ефективність фінансової підтримки громадських організацій інвалідів і ветеранів, яка є найбільшим фондом коштів для підтримки ІГС порівняно з іншими категоріями ІГС, що отримують фінансову підтримку за рахунок бюджетних коштів.

Крім зазначеного, слід наголосити на тенденції щодо проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Але з часу вступу в дію Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі — Порядок проведення консультацій), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [150], належна практика проведення консультацій із громадськістю так і не була сформована.

Проте зауважимо, що органи виконавчої влади почали звітувати Секретаріату Кабінету Міністрів України про значну кількість проведених ними консультацій із громадськістю. Так, за даними Урядового порталу “Громадянське суспільство і влада”, у I половині 2012 року центральними та місцевими органами виконавчої влади у межах консультацій із громадськістю було здійснено 1688 заходів (820 на центральному рівні та 868 на регіональному), з них — 1553 визначені органами влади як такі, що мають важливе суспільне значення, з яких 321 — проекти нормативно-правових актів. У близько 50 % випадків на центральному рівні та у 90 % випадків на регіональному рівні консультації проводилися у формі публічного громадського обговорення. При цьому публічне громадське обговорення на центральному рівні відбувалося у формі електронних консультацій (їх частка до загальної кількості консультацій стано-

вить 47 %), у формі публічних заходів — конференцій, робочих груп, круглих столів тощо (їх частка — 46 %). На регіональних рівнях електронні консультації використовувалися лише у 10 % випадків, натомість публічні заходи консультування — у 82 %.

Водночас аналіз практики звітування органів виконавчої влади про проведені консультації з громадськістю свідчить, що значну частину з цих заходів складають прес-конференції та заходи, які, на жаль, поки що не передбачають отримання зворотного зв'язку з громадськістю.

Загалом в органах державної влади превалює формальне ставлення до консультацій із громадськістю, що проводяться і у формі публічного громадського обговорення (конференції, форуми, громадські слухання, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю; теле- або радіодебати, інтернет-конференції, електронні консультації — тобто у безпосередній формі), і зовсім не вивченню та аналізу громадської думки.

Крім цього, в Україні поступово на рівні центральних і місцевих органів виконавчої влади формувалася також розгалужена система громадських рад: станом на 12 жовтня 2012 року сформовано 603 громадські ради із 607 необхідних; понад 9 тис. представників ІГС взяли участь в установчих зборах із формування громадських рад при ОВВ різного рівня. До складу громадських рад різного рівня обрано понад 8,5 тис. представників ІГС. Слід зазначити, що громадські ради викликали інтерес і у “традиційних” громадських організацій (правозахисних, екологічних, молодіжних, аналітичних центрів), і у бізнесових асоціацій, релігійних організацій, профспілок, недержавних пенсійних фондів. При цьому до складу громадських рад увійшли не тільки організації, які опікуються суспільно значущими питаннями, а й організації вузькогрупових інтересів.

Типове положення про громадську раду при органі виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [151], передбачало

значний рівень автономії та самоорганізації ІГС у процесі формування громадських рад, зокрема надає можливість зацікавленим організаціям самостійно визначити кількісний і персональний склад громадських рад. Загалом громадські ради, створені з дотриманням відкритих процедур, досить продуктивно працюють як комунікативна платформа між інститутами громадянського суспільства, що представляють різні сектори. Громадські ради нині також виконують освітню функцію: у процесі роботи у громадській раді громадські активісти вивчають та опановують правові механізми консультацій.

У багатьох областях громадські ради стали центром концентрації громадської активності та вияву нових громадських ініціатив. Водночас аналіз діяльності та рішень громадських рад дає підстави зробити висновок, що найпроблемнішим питанням лишається виконання ними функції експертного супроводу. Так, недержавні аналітичні структури не виявляють достатньої активності та зацікавленості у роботі громадських рад, а інші громадські організації не завжди у змозі забезпечити необхідний рівень експертизи. Значна кількість членів громадських рад не ознайомлена із системою організації діяльності конкретного органу влади, процедурами діловодства, методиками аналізу нормативно-правових актів, оформлення аналітичних матеріалів висновків і пропозицій, процедурами проведення громадської експертизи, консультацій із громадськістю.

Ми вважаємо, що у нас є підстави дійти висновку, що до перешкод на шляху налагодження ефективної та результативної комунікативної взаємодії між органами державної влади та ІГС слід віднести і слабкий рівень мотивації органів державної влади до взаємодії та ІГС, а рівень їх продуктивної співпраці є недостатнім. За даними експертного опитування, проведеного Всеукраїнською громадською організацією “Комітет виборців України” у 2012 році, серед причин неефективності обговорень та консультацій із громадськістю виокремимо такі:

- небажання органів виконавчої влади враховувати пропозиції ІГС при проведенні консультацій;

- низька якість пропозицій ІГС;
- відсутність належного інформування про проведення консультацій;
- корупція, яка заважає прозорості ухвалення рішень;
- проблеми внутрішньої взаємодії між структурними підрозділами органу влади;
- відсутність належної кваліфікації посадових осіб, які відповідають за проведення консультацій і врахування результатів тощо [152].

Також вважаємо наголосити на тому, що аналіз практики імплементації нових процедур формування громадських рад свідчить, у свою чергу, що й ІГС виявилися не готовими до належної самоорганізації та кооперації. Як вважає *В. Мельниченко*, по-перше, вплив громадян та їх об'єднань на структури державного управління має здебільшого умовно-факультативний характер, внаслідок чого управлінські рішення, як правило, приймають і реалізують незалежно від позиції зацікавлених сторін. Ця обставина:

- чітко усвідомлена і негативно оцінювана в суспільстві, що виразно виявляють проведені опитування громадської думки;
- не відповідає суб'єктивним уявленням населення про необхідну й можливу ступінь впливу громадськості на функціонування публічної влади;
- контрастує з проголошеним курсом на демократизацію суспільної життєдіяльності в Україні;
- є потужним чинником подальшого збереження відчуження населення від публічної влади;
- негативно позначається на морально-політичній єдності українського суспільства, провокуючи внутрішньополітичну напруженість.

По-друге, наявне становище виникло передусім внаслідок того, що у чинних законах та інших нормативно-правових актах наголос відчутно зміщено на декларування прав, громадян, а не на створення ефективних, передусім процесуальних

гарантій їхньої практичної реалізації. У регулюванні відповідних відносин бракує:

- формування та відповідного юридичного закріплення цілісних і системних концептуальних підходів, адекватних суспільним реаліям;
- забезпечення пріоритетності прав і свобод громадянина й людини через здійснення правовстановлення винятково законами;
- досягнення необхідної стабільності регулювання через забезпечення оптимального співвідношення законів і підзаконних актів;
- підкріплення матеріальних норм необхідними процесуальними, які б гарантували безумовну реалізацію перших;
- встановлення ефективних контрольних механізмів, внаслідок чого практика взаємодії органів державного управління з громадянами та їхніми колективами в багатьох випадках не відповідає нормативній моделі.

Саме тому ми вважаємо, що підвищення ефективності діяльності громадських рад має відбуватися шляхом підвищення професійного рівня їхніх членів, запровадження чітких і прозорих процедур взаємодії громадських рад та органів виконавчої влади. Тобто демократичний розвиток системи державного управління з потужним комунікативним забезпеченням, який би передбачав ефективну участь громадян у процесі вироблення управлінських рішень, залежить безпосередньо також і від рівня інституціоналізованості суспільно-політичної діяльності громадян, що, у свою чергу, можуть забезпечити саме організації громадянського суспільства, або так званого третього сектору. Мова йде не про кількісний та секторальний склад громадських об'єднань, а радше про якісну практику та довіру до них з боку самих громадян. Як свідчать оприлюднені дані Центру інновацій та розвитку на початок 2000 року, в Україні зареєстровано майже 28 тис. громадських об'єднань [148]. Водночас протягом 2012 року динаміка розвитку орга-

нізацій громадянського суспільства суттєво не змінилася. За офіційними статистичними даними, кількість зареєстрованих об'єднань громадян постійно збільшується, але міжнародні рейтингові агенції, оцінюючи сучасні вітчизняні практики громадської самоорганізації, в той же час вказують на її повільні темпи [153; 154].

Особливо це стосується, на наш погляд, “третього сектору”, який має власну структуру і зовнішню форму існування у вигляді різних об'єднань громадян. Серед них — сім'я, церква, приватні та колективні підприємства, комерційні організації, об'єднання за інтересами, профспілки, органи громадського самоврядування, громадські організації, політичні партії, недержавні засоби масової інформації. Головною ознакою цих інститутів є те, що вони утворюються не державою, а самими громадянами, тому їх стан є реальним показником зрілості суспільства та рівня його самосвідомості.

Правовою основою функціонування цих інститутів є норми Конституції України, насамперед ст. 36, у якій зазначено, що громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Зростання кількості неурядових організацій, різних за організаційними формами, звичайно, вимагало правового врегулювання багатьох питань їхньої діяльності. На основі консенсусу та співпраці між фахівцями державних установ і громадськими експертами неурядових організацій було розроблено низку юридичних документів, що мають засадниче значення для розвитку в Україні громадянського суспільства. Важливо відзначити, що їхнє ухвалення Верховною Радою України відбулося завдяки підтримці провладної більшості і парламентської опозиції. Отже, ідея консолідуючої ролі громадянського суспільства в Україні починає наповнюватися реальним змістом.

Майже виключно позитивні оцінки і вітчизняних, і зарубіжних експертів та громадських активістів отримали нові



базові Закони України “Про об’єднання громадян” (1992 р.) [155], “Про звернення громадян” (1996 р.) [156], “Про доступ до публічної інформації” (2011 р.) [157] як такі, що суттєво наблизили вітчизняне законодавство у цій сфері до відповідних європейських стандартів. Хоча про їх потужний вплив на розвиток громадянського суспільства в Україні говорити ще зарано, однак уже потрібно виокремити значний обсяг нормативно-правової, адміністративно-організаційної та просвітницької роботи, здійсненої задля забезпечення дієвості цих Законів.

Особливо треба визнати, що сьогодні принципово важливим внеском у розвиток громадянської комунікації в Україні став Указ Президента України “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” [158] та “Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки” [159]. Як наголошується в цих документах, активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв’язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Важливою складовою Національної стратегії є також теза про недосконалість чинного законодавства, яке створює штучні бар’єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Такий стан справ призвів до того, що:

- відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

- недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;
- благодійники не мають ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, обтяжені бюрократичними процедурами, відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;
- більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства; реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, та необґрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів;
- потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;
- недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;

- відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.

Принциповим пріоритетом у Національній стратегії є те, що вона ґрунтується на принципах: пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення та створення сприятливих умов для формування, інституційного розвитку організацій громадянського суспільства та забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. Все це, на наш погляд, дасть можливості для подальшого розвитку громадянського суспільства та ефективного впливу громадянських комунікацій на органи державної влади.

Найвпливовішою громадською організацією в Україні є профспілки. Важливою функцією ефективності профспілкового руху є забезпечення паритетності прав організацій роботодавців і профспілок як сторін соціального діалогу. Масштаби та значення соціального діалогу в Україні цілком європейські. Нині за безпосередньою участю профспілок розробляються десятки законів, державних і регіональних програм, реалізується соціальна політика та соціальний діалог на місцях.

З огляду на викладене в контексті предмета нашого дослідження позитивним підсумком можна назвати впровадження норм Закону України “Про соціальний діалог в Україні” (2010 р.) та застосування соціального діалогу на національ-

ному й територіальному рівнях для вирішення важливих соціально-економічних питань. Водночас слід зазначити, що подальший розвиток соціального партнерства безумовно буде залежати від перегляду передбачених зазначеним Законом критеріїв репрезентативності сторін соціального діалогу, які фактично залишають об'єднання підприємців середнього і малого бізнесу, новостворені профспілкові організації та організації роботодавців без реальних важелів впливу, передусім комунікативного, у частині забезпечення та реалізації громадянських прав і свобод, що має сприяти забезпеченню сталого розвитку територіальних громад і утворенню також тристоронніх рад на рівні міст і районів. Як позитивний момент треба вирізнити, що у результаті діяльності профспілок щодо пошуку компромісу між роботодавцями, профспілками та владою підписано близько 100 тис. колективних договорів на підприємствах, понад 70 галузевих, 27 регіональних угод, що дає поштовх зростанню фонду заробітної плати на 30–50 млрд грн щороку (а це додаткове джерело інвестицій, надходжень до бюджету і пенсійної системи).

Показовою також щодо розвитку громадянської комунікативної взаємодії органів державного управління та громадських організацій, на наш погляд, у частині захисту прав та інтересів громадян стала діяльність жіночих організацій в Україні. Нині в Україні налічується понад 2 тис. жіночих організацій, що становить близько 5 % від загальної кількості громадських організацій України. Вони впливають на вдосконалення законодавства щодо державних механізмів поліпшення становища жінок, перетворюють організований жіночий рух на важливий державотворчий чинник.

Для його реалізації за ініціативою Жіночої громади було створено Блок жіночих організацій України, куди увійшли представниці 15 жіночих організацій. Можна також, як позитивний та перспективний фактор розвитку, виокремити кілька, поки ще розрізнених, напрямів цього руху. Так, наприклад, проблемами культурологічного характеру займається Всеукра-

їнське жіноче товариство ім. О. Теліги, утворене у 1993 році, змістом діяльності якого є виховання свідомості українського народу, відродження національних традицій, вивчення забутих сторінок історії України, вшанування пам'яті тих, хто боровся за самостійність та соборність України. Діяльність товариства висвітлюється на шпальтах газети “Українське слово”.

Забруднення довкілля та наслідки Чорнобильської катастрофи зумовили також появу мережі жіночих екологічних організацій. Однією з перших була київська неурядова екологічна організація “Мама-86”, зареєстрована у 1990 році з метою екологічного захисту дітей. Її завданням стала конкретна допомога дітям та матерям і пояснення залежності стану здоров'я від стану довкілля, забезпечення ліками дитячих поліклінік, організація відпочинку дітей з різних регіонів України. Організація видає інформаційний бюлетень, розробляє плани навчальних курсів та програми з питань екології та проводить значну кількість інших комунікативних заходів. Саме діяльність цієї організації ми вважаємо добрим прикладом ефективності громадянської комунікації [160].

У межах нашого дослідження треба вказати і на ту обставину, що загострення демографічної кризи в Україні — переважання смертності над народжуваністю, а також моральна деградація молоді, що відбивається насамперед на життєвих інтересах та здоров'ї нації, — спричинили появу таких асоціацій, як “За генофонд України”, спілки жінок-трудівниць “За майбутнє дітей України”, зареєстрованої у листопаді 1994 року. Утворилися також міжнародні благодійні фонди “За виживання”, “Святої Марії” та інші всеукраїнські та регіональні організації подібного спрямування.

Зараз у молодіжному русі, на наш погляд, провідну роль відіграють центральні та регіональні молодіжні об'єднання, особливо ті, які мають свої ЗМІ. Вони разом із відповідними державними молодіжними інститутами та структурами розробляють і здійснюють державну молодіжну політику. Підвалини молодіжного руху в Україні були закладені 15 грудня

1992 року, коли було прийнято Декларацію “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” [161] та Закон України “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” від 5 лютого 1993 року [162]. 1 грудня 1998 року набув чинності Закон України “Про молодіжні та дитячі громадські організації” [163]. Окрім цих базових законів, прийнята низка інших законодавчих актів, що регламентують порядок здійснення державної молодіжної політики в цілому.

Також треба визначити, що важливою складовою становлення та розвитку громадянської комунікації є діяльність громадянських інститутів із захисту інтересів окремих груп населення, серед яких назвемо недержавні фонди, благодійні організації та об’єднання батьків дітей з функціональними обмеженнями та інвалідів. Без участі цих організацій самостійно реалізувати різноманітні заходи з соціальної реабілітації таких дітей не здатні ні сім’ї, ні інтернатні заклади. Важливість співпраці батьків, які виховують дітей з функціональними обмеженнями, та вихователів інтернатних закладів з різними організаціями соціальної підтримки беззаперечно з точки зору розширення кола спілкування таких дітей, ознайомлення батьків і вихователів з інноваційними формами та методами соціалізації, допомоги у вирішенні психолого-педагогічних проблем.

Проте, на наш погляд, таких громадських організацій, на жаль, відчутно менше, ніж бажаних ними користуватися. Аналіз досвіду їхньої діяльності свідчить, що безкоштовно надавати комплексні соціальні послуги дітям з функціональними обмеженнями і членам їхніх сімей поки що спроможні далеко не всі громадські організації. Як правило, найбільш активно працюють об’єднання батьків дітей з функціональними обмеженнями, які фінансуються з джерел недержавних фондів, благодійних організацій, спонсорів тощо. Деякі з цих організацій, які довели свою ефективність і надають послуги безкоштовно, набули чималого авторитету в місцевих громадах і залучають до фінансування держбюджетні джерела — кошти

соціальних служб для молоді, управлінь соціального захисту населення, інших організацій.

Треба сказати, що більш сприятливі організаційно-правові та комунікативні умови для громадянського спрямування благодійні організації та об'єднання отримали з прийняттям Закону України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” [164], який набрав чинності 3 лютого 2013 року. Цей закон визначає загальні засади благодійної діяльності в Україні, здійснює правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, утвердження гуманізму та милосердя, забезпечує сприятливі умови для утворення й діяльності благодійних організацій. Цим Законом також передбачено спрощення процедури реєстрації благодійних організацій і запровадження нових інструментів благодійної діяльності, що надає їм значно ширших можливостей для розвитку. За прогнозами експертів, запроваджені цим Законом найкращі європейські практики регулювання та інформаційно-комунікативного забезпечення благодійної діяльності сприятимуть збільшенню кількості громадян і бізнес-компаній, що здійснюють благодійні проекти, спрямовані на вирішення суспільно важливих проблем.

Не можна не виокремити і таку важливу сферу громадянсько-комунікативної діяльності недержавних об'єднань, як захист прав та інтересів громадян, порушених незаконними діями представників органів публічної влади. Завдяки застосуванню засобів інформаційного впливу організації громадянського суспільства спонукали правозахисні органи до винесення законних рішень у резонансних справах, зокрема щодо незаконних ув'язнень людини або безпідставних звільнень з-під варті осіб, обвинувачуваних у скоєнні тяжких злочинів.

У цілому можна говорити, що в Україні реєструється дедалі більше громадських організацій. Поступово з'являються організації, які працюють на професійних засадах, мають штат постійних працівників та працюючі наглядові органи і здійснюють вагомні програми, а участь самого населення у діяль-

ності громадських організацій є незаперечним патріотичним і виховним фактором для кожного члена організації.

Проте наш аналіз свідчить, що, незважаючи на кількісне зростання організацій громадянського суспільства, участь у діяльності громадських організацій досі є однією з найменш значущих для громадян України цінностей, що, на наш погляд, зумовлюється в першу чергу загалом невисоким рівнем довіри до громадських структур. За даними соціологічного опитування Київського міжнародного інституту соціології, у 2012 році громадським організаціям довіряло 27,1 % респондентів, не довіряло — 29,4 % [160]. Це свідчить про недостатню обізнаність громадян щодо діяльності неурядових організацій (НУО) та низький рівень громадянської культури взагалі: тільки 13 % опитаних зазначили, що вони знають про діяльність конкретних НУО; не знають, чим вони займаються, — 50 %; 30 % — узагалі не знають, що таке НУО. Однак, незважаючи на недостатню обізнаність громадян щодо діяльності вітчизняних НУО, 52 % з них переконані, що такі організації потрібні країні, 25 % вважають їх діяльність важливою і лише 9 % дотримуються думки, що НУО не є потрібними. Крім того, як ми вважаємо, в Україні все ще немає належного усвідомлення важливості діяльності громадських організацій і необхідності співробітництва з ними також із боку держави. Окремі вдалі приклади співробітництва, особливо на місцевому рівні, ще не є переконливим свідченням систематичної, плідної взаємодії органів влади та громадськості.

Водночас іноземні експерти відзначають збільшення частки громадян України, які визнають, що діяльність громадських організацій сприяє поліпшенню становища в українському суспільстві (61 % у 2014 році порівняно з 55 % у 2011 році).

Підвищенню статусу, авторитету та фінансових можливостей громадських організацій в Україні має слугувати, на наш погляд, більш активне та професійне використання суспільних та державних інформаційно-комунікативних ресурсів. Останні мають важливе значення з двох точок зору: по-перше,



за допомогою засобів масової інформації значно зростає можливість поширювати у суспільстві відомості про наявність, специфіку і основні напрями роботи цих об'єднань, а також про проблеми, які їм доводиться вирішувати; по-друге, якісне і своєчасне отримання працівниками організацій відомостей про стан справ у суспільстві в цілому та окремих його сферах дає їм можливість своєчасно реагувати на нові потреби суспільства, враховувати зміни у законодавстві, використовувати у своїй діяльності нові знання тощо. Саме наявність незалежних від державних інституцій засобів масової інформації виступає одним з основних критеріїв, своєрідним “лакмусовим папірцем” демократичності суспільства і держави.

Українські ЗМІ не є винятком — вони несуть на собі відбиток усіх втрат і надбань, усіх суперечностей процесу розбудови в Україні сучасної європейської демократії. Як відомо, нова система засобів масової інформації почала формуватися в Україні наприкінці 1980-х років. Її розвиток відбувався у напрямі переходу від тотального політичного контролю партії-держави за діяльністю кожної медіаустанови до комерціалізації мас-медіа і роботи на засадах ідеологічного плюралізму та в умовах ринкової економіки. Така трансформація вимагала зміни багатьох правил професійної діяльності, характерних для радянської журналістики, опанування керівництвом ЗМІ навичок медіа-менеджменту, що, до речі, призвело до істотного кадрового оновлення журналістського цеху.

Сьогодні уже можна говорити, що діяльність ЗМІ в Україні здебільшого забезпечена нормативно-правовою базою функціонування, що відповідає європейським стандартам. Низка законів України, інших нормативно-правових актів загалом визначають чіткі межі діяльності засобів масової інформації. Так, у 2003 році ухвалено Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова” [165], в якому юридично визначено такі важливі поняття, як цензура, редакційна політика, передбачено заборону втручан-

ня у діяльність журналістів, зокрема “з метою поширення чи непоширення певної інформації, замовчування суспільно значущої інформації, накладення заборони на показ окремих осіб або поширення інформації про них, заборони критикувати органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або їх посадових осіб”.

Слід виокремити істотне збільшення кількості реально діючих друкованих видань, жанрове урізноманітнення сегмента друкованих ЗМІ. Збільшується, хоча і доволі повільними темпами, кількість комерційно успішних видань, причому не лише у розважальному, а й у громадсько-політичному сегменті ринку ЗМІ. Спостерігається намагання ЗМІ якомога ефективніше реагувати на нові запити аудиторії, проводити кваліфіковану маркетингову політику, відбувається загальне підвищення якісного рівня українського медіа-менеджменту.

У сфері електронних ЗМІ відбувається стійкий технологічний і творчий розвиток українських телеканалів, дедалі якіснішою і різноманітнішою стає їхня продукція. Збільшилася кількість вітчизняних телевізійних компаній, що здійснюють мовлення через супутник. Між провідними загальноукраїнськими телеканалами досягнуто консенсус стосовно здійснення об'єктивного вимірювання рейтингів телеканалів, що суттєво поліпшило би ситуацію у відносинах між телевиробниками та рекламодавцями. Збільшується кількість мереж кабельного телебачення, завдяки чому український глядач отримав можливість долучатися до телепродукції світових виробників інформації.

Проте, незважаючи на зазначені позитивні тенденції функціонування ЗМІ України, залишаються й чималі проблеми. Найсамперед це пов'язано з тим, що українські мас-медіа зародилися в часи, коли влада, у принципі, не потребувала будь-яких посередників між собою й суспільством, а суспільство було не в змозі мислити себе в якості незалежного від держави суб'єкта. Цілком очевидно, що в такій ситуації не могло бути упорядкованої публічної сфери, де були б чітко представлені інтереси тих

чи інших соціальних суб'єктів, тому єдиним каналом зворотного зв'язку, як не прикро, між підданими й владою стають чоловітні й доноси. На жаль, у більшості випадків, українські, як і російські та інші, які вийшли з надр російської імперії та Радянського Союзу, засоби масової інформації завжди орієнтувалися на бюрократію як основну аудиторію й завжди пам'ятали про свого Головного читача — царя, імператора, генсека, президента, а сьогодні — власника видання. Таким чином, українські ЗМІ із самого початку тісно співробітничали із владою, і в основі цього співробітництва лежала, на жаль, не англо-американська демократична схема “обмін інформації на публічність”, а більш архаїчний механізм дарування, коли одна сторона дарує захист і фінанси, а інша, на подяку за це, публікує корисні для влади статті або оприлюднює відповідні матеріали на телебаченні чи радіо.

Що стосується комерційних ЗМІ, то дані досліджень за останні десять років дають підставу для висновку про те, що в них є сприятливі можливості розвитку. Видавці масово переходять на нові бізнес-моделі, технології й формати, радикально модернізують роботу редакцій, корінним чином переглядають маркетингову політику, розуміючи, що без усього цього неможливо адаптувати традиційний видавничий бізнес до нових умов цифрового медіасередовища, вибудовувати ефективні відносини із читачами й рекламними клієнтами, правильно позиціонувати себе на тлі ТВ, радіо, Інтернету й стрімко зростаючих “нових медіа”. Це дало змогу в умовах скорочення сукупної аудиторії не тільки зберігати, а й успішно нарощувати свої фінансові й рекламні показники.

Водночас, як не прикро, треба вказати й на ту обставину, що в умовах комерціалізації ЗМІ багато з них перестали не тільки відповідати своєму інформаційному призначенню, а й виконувати властиві їм культурні, просвітницькі й інші функції. Слабкий потенціал демократичних традицій громадянського суспільства, байдужість населення щодо культурних, громадянських та виховних демократичних процесів у суспільстві призвели до того, що комерційні ЗМІ змушені задовольняти до-

силь вужькї, в бїльшостї побутовї й розважальнї інтереси своєї аудиторїї. Адже комерцїйнї ЗМІ цїкавлятьсє громадєнським суспїльством та взагалї громадєнськими проблемами рївно настїльки, наскїльки необхідно для залучення й утримання уваги масової аудиторїї, а значить для збїльшення доходїв від реклами. Можна сподїватисє, що лише полїпшення загально-го економїчного стану вїтчизняних суб'єктїв господарювання, пїдвищення рївня їноземних їнвестицїй в Україну буде сприяти перетворенню громадськостї на реального їнвестора ЗМІ і, у свою чергу, збїльшенню ступеня незалежностї ЗМІ.

Їз зазначеного можна зробити висновок, що традицїйнї ЗМІ не зможуть у найближчому майбутньому виступати значимим ресурсом громадєнського суспїльства. Зона перетинань громадєнського суспїльства й ЗМІ невелика й не має, на жаль, стїйкої тенденцїї до розширення. Суспїльний їнтерес до громадєнської проблематики ще невеликий і не може спонукати ЗМІ збїльшити обсяг уваги до цїєї тематики.

Це означає, що поки що основним ресурсом демократичного спрямування комунїкацїї, яким в усе зростаючому обсязі користуватимутьсє некомерцїйнї органїзацїї й громадськї активїсти, стане Їнтернет. Можна спрогнозувати розширення присутностї в Їнтернетї як спецїалїзованих каналїв громадєнських комунїкацїй, так і збїльшення обсягу контенту, присвяченого суспїльним їнтересам. Сьогодні Їнтернет виступає одночасно і як середовище, що має власну аудиторїю, і як потужне джерело поширення їнформацїї для їнших медїа-засобїв.

Зокрема, у планї ефективного використання мережї Їнтернет щодо спївробїтництва мїж громадськими об'єднаннями та органами влади, посилення вїдкритостї і прозоростї державної полїтики, дїяльностї органїв державної влади демонструє програма долучення України до мїжнародної Їнїцїативи "Партнерство "Вїдкритий Уряд". Конкретним кроком на шляху її реалїзацїї в Україні стало ухвалення розпорядження Кабїнету Міністрїв України від 5 квітня 2012 року "Про схвалення плану дїй з впровадження в Україні мїжнародної Їнїцїативи

“Партнерство “Відкритий Уряд” [166]. Спеціальну комісію з координації впровадження цієї міжнародної Ініціативи в Україні створено у складі Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Здійснення передбачених ним заходів має сприяти оптимізації взаємодії органів влади та громадськості під час підготовки та реалізації державних рішень, забезпеченню доступу до публічної інформації, застосуванню дієвих інструментів протидії корупції, поглибленню оптимізації демократичної спрямованості та підвищенню ефективності державного управління, у т. ч. завдяки широкому застосуванню сучасних електронних технологій.

Звужувальне тлумачення цього права навряд чи сприяє поглибленню демократичного впливу громадян на розвиток суспільства та державного управління. Для порівняння: у США конституційне право громадян звертатися до уряду з петиціями про задоволення скарг (поправка 1 до Конституції США) одержало розширювальну інтерпретацію, і “Акт про адміністративні процедури 1946 року” встановив право громадян звертатися до органів виконавчої влади з петиціями щодо видання, зміни або скасування нормативно-правових актів.

Невизначеність процедур взаємодії громадян зі структурами державного управління особливо помітна на місцевому рівні. Незважаючи на те що в оцінках як з боку влади, так і з боку громадськості і є розуміння важливості публічних слухань, однак ще не сформовано концептуальних підходів до визначення порядку ініціювання цих слухань, доцільності їх проведення, представництва, необхідності та обов’язковості надання рекомендацій. Створено громадські ради при органах виконавчої влади, однак немає достатнього раціонального обґрунтування механізмів їхнього формування з метою забезпечення відповідних суспільних інтересів та ініціатив [80, с. 8].

Аналізуючи стан впровадження комунікативної взаємодії організацій громадянського суспільства та структур державного управління в Україні, можна констатувати, що законодавчо визначені умови та мотиваційно-технологічні ресурси такої

взаємодії часом випереджають професійні можливості скористатися ними основних суб'єктів повною мірою.

Також треба вказати й на обмежену ресурсну (організаційна, фінансова, кадрова, інформаційна) базу інститутів громадянського суспільства й органів державної влади та пов'язану з цим здатність повною мірою використовувати законодавчо визначені інструменти взаємодії з іноземними організаціями та фондами; недостатню активність й ініціативність інститутів громадянського суспільства в організації консультацій та обговорень з органами державної влади актуальних проблем суспільно-громадянської спрямованості, що свідчить про низьку ефективність такої форми комунікативної взаємодії, особливо на регіональному рівні.

Таким чином, підсумовуючи аналіз проблемної сфери нашого дослідження щодо стану комунікативної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні, можна зробити висновок, що рівень такої взаємодії визнати системним та достатнім поки що не можна. Залучення громадян до системи державного управління, з одного боку, потребує забезпечення доступності ресурсів адміністративної системи для громадян, створення постійно діючих та надійних каналів прямого й зворотного зв'язку, за допомогою яких інформація, запити та пропозиції легко доходять від громадян до адміністрації та навпаки, а з другого — вона передбачає готовність громадян та їх об'єднань взяти на себе співвідносну долю відповідальності за вирішення проблем, суспільних та державних, сприяти їх розв'язанню.

#### **4.3. Системні передумови посилення впливу громадянської комунікації в Україні**

Для того щоб управлінська підсистема могла ефективно функціонувати, вона повинна взаємодіяти із середовищем, а саме використовувати інформацію з цього середовища та пере-

давати інформацію йому. Саме репрезентативність влади, тобто представленість в її діях та рішеннях інтересів громадян, громадських акторів та інституцій, виступає основою становлення публічного демократичного простору, запорукою успішних економічних, соціальних, правових та політичних реформ. Адже у суспільстві та у притаманних йому підсистемах циркулює соціальна інформація, яка несе на собі глибокий слід класових, національних, політичних, економічних, управлінських та інших відносин; віддзеркалює потреби, інтереси, психічні, культурні та інші риси індивідів, колективу й суспільства взагалі.

У зв'язку з цим існує нагальна потреба у розробленні основних засад державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю.

Більшість вітчизняних науковців пропонує цілий комплекс заходів, спрямованих на демократизацію державного управління через оптимізацію взаємодії гілок влади між собою, в окремих аспектах з політичними партіями й громадськими організаціями, заснованій на зворотних зв'язках. Наприклад, *О. П. Якубовський* і *Т. А. Бутирська* у монографії “Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії” [167] визначають взаємодію як визначальний організаційний принцип у державному управлінні, у подальшому, посиляючись на інших авторів, зводять його до особливої форми “авторегуляції” — зворотного зв'язку. Зворотний зв'язок у цьому дослідженні визначається як вплив результатів функціонування якої-небудь системи (об'єкта) на характер цього функціонування.

Тобто основна ідея зворотного зв'язку полягає в тому, щоб використовувати самі відхилення системи (об'єкта) від визначеного стану для формування управлінського впливу. Таким чином, визначальним параметром зворотного зв'язку в державному управлінні, на думку авторів, буде вплив громадянського суспільства на формування управлінських рішень. Дій-

сно, у контексті взаємодії державної влади і громадянського суспільства механізм зворотних зв'язків дає можливість спільного з громадянським суспільством розв'язання суспільних проблем, консолідуючи тим самим суспільство і підвищуючи ефективність державного управління.

Наявність зворотного зв'язку дає змогу корегувати управлінські дії у процесі управління соціальним розвитком. Через зворотний зв'язок об'єкт управління впливає на суб'єкт й оперативно оцінює ефективність прийнятих рішень. У випадку розвитку соціальних процесів у бажаному напрямі (наявність позитивного зворотного зв'язку) суб'єкт управління зберігає намічену схему впливу на управлінський об'єкт. Таким чином, позитивний зворотний зв'язок підсилює результати функціонування, а негативний — послабляє. Для визначення оцінки позитивного чи негативного впливу управлінського рішення проводиться моніторинг. Саме його використання забезпечує науковий підхід до вироблення державної політики й формулювання (постановки) завдань державного управління щодо її реалізації.

На жаль, таке теоретико-методологічне обґрунтування взаємодії органів державного управління та інститутів громадянського суспільства використовується на практиці не в повному обсязі. Як зазначають самі автори, такий механізм зворотного зв'язку може розглядатись лише як суспільний контроль за діяльністю держави і її органів, який нейтралізує і попереджає антигромадянську діяльність держави, але не передбачає отримання інформації про ініціативи, потреби й запити від самих споживачів управлінських послуг.

Розширення можливостей використання ресурсу громадянської комунікації в демократизації системи державного управління науковці пов'язують з використанням Інтернету й інших новітніх комунікаційних технологій, про що ми згадували у нашому дослідженні. Проте зазначимо ще раз, що Інтернет-технології, які забезпечують інформаційну взаємодію органів влади з населенням та інститутами громадянського суспільства,



одержали в сучасній літературі стійке найменування “електронного уряду” (e-government). В той же час розвиток електронної інфраструктури державного й муніципального управління передбачає значно більше, ніж створення системи сайтів органів влади й інших установ: зазначений захід, так само, як і просте збільшення кількості комп’ютеризованих робочих місць державних і муніципальних службовців, дасть змогу, на наш погляд, тільки автоматизувати частину адміністративно-управлінської діяльності, перевести її у мережний простір. З погляду політико-управлінської теорії, мова має йти про “серйозну трансформацію самих принципів взаємодії влади й громадянського суспільства, коли громадянин з об’єкта владно-управлінського впливу перетворюється на компетентного споживача послуг, надаваних корпусом державних і муніципальних службовців, і одночасно стає повноправним учасником процесу прийняття політичних рішень як на місцевому, регіональному, так і на загальнонаціональному рівні” [71, с. 48].

Зазначені проблеми, у свою чергу, дають можливість зробити висновок, що позитивний напрям вирішення проблеми демократизації державного управління України в умовах інформаційного суспільства полягає, на наш погляд, у поєднанні проголошеної самоцінності інформаційно-комунікаційних технологій і в опорі на гуманістичні традиції та культуру. Принципове значення в контексті демократії має аксіологічний, ціннісний вимір громадянської комунікації, її основних цілей і спрямованості.

Відомий фахівець у сфері теорії інформації *Д. МакКвейл* вважає, що культурна політика у галузі політичної комунікації має ґрунтуватися на таких принципах, як пріоритетність її якостей і цінностей (ієрархія); рівність прав і широких можливостей для залучення до інформації внаслідок утвердження справедливості, демократії та широких прав громадян (рівність); наближеність її до культури націй, етнічної спільності або релігійної більшості (ідентичність); врахування моральних норм і вимог (смак і мораль).

З огляду на викладене в межах нашого аналізу постає цікаве і майже недосліджене питання, а чи можна взагалі вважати культуру однією із системних передумов функціонування громадянської комунікації і як відбувається культурне наповнення державного управління взагалі?

Ми вважаємо, що у процесі пошуку теоретичної відповіді на ці питання треба спиратися, на наш погляд, у першу чергу на взаємообумовленість культури і розвитку, на соціокультурну динаміку як невід'ємну складову просторово-часової парадигми буття сучасного суспільства, держави, громадян та державного управління. Адже сьогодні мова йде не тільки про масштаби трансформаційних процесів, які визначають напрям еволюції, а й про систему універсальних характеристик реальності, про межі аналізу змін як у світі, так і в конкретній державі. Саме тому, як наголошує В. А. Ребкало, рівень культури можна вважати однією з універсальних ознак реальності, що характеризується збільшенням ролі інформації та знань у житті суспільства, зростанням обсягу культурно-інформаційних комунікацій, продуктів, послуг у валовому внутрішньому продукті, створенням глобального комунікативного простору, який забезпечує ефективну демократичну культурно-комунікативну взаємодію громадян між собою та з органами державної влади, доступ до конкретних ресурсів та задоволення їх соціокультурних та особистісних потреб.

Посилаючись на методологію П. Сорокіна при аналізі “структури соціокультурної взаємодії”, В. Ребкало наголошує, що саме П. Сорокін виокремлює три компоненти: особу (громадянина) як суб'єкт взаємодії; суспільство як сукупність взаємодіючих індивідів з його соціокультурними процесами і відносинами та культуру як сукупність значень, цінностей та норм, якими володіють взаємодіючі особи, сукупність носіїв, які об'єктивують, соціалізують, розкривають та комунікують ці значення. Жоден з членів цієї тріади не може існувати без двох інших. Особа (тобто людина, громадянин), яка творить соціальність, культуру, комунікацію, соціальні відносини та

інститути (продукти співтворчості індивідів та їх колективів), перебуває у звичайній взаємозалежності. Остання ланка цієї тріади — культура опосередковує результати їх інформацій.

Державне управління як відповідний тип соціальної діяльності й відносин має акумулювати, відтворювати та спрямовувати культурний досвід, громадянські цінності й моделі на благо суспільного розвитку.

А культура як система суспільних громадянських цінностей, уявлень, поведінкових ходів, мотивів та комунікацій, які упорядковують і регламентують загальну поведінку та професійну діяльність людей, має спричиняти та спрямовувати державне управління як відповідну систему зв'язків, відносин і взаємодій суспільства і держави, людей, їх громадських об'єднань та державних інститутів у цивілізаційний загальнонаціональний розвиток. Тобто такий теоретичний підхід дає, на думку В. Ребкала, підстави назвати культуру, як систему технологій і засобу діяльності, загальних громадянських цінностей і моделей, зв'язків і відносин, першою системною передумовою громадянських комунікацій взагалі та в українському суспільстві зокрема. Цікаві та обґрунтовані теоретичні ідеї пропонують дослідники Г. Л. Купряшин та А. І. Соловійов, які вважають, що в цілому культурне середовище державного управління охоплює різні архетипи й ментальності, звички й традиції, які адаптують актуальний контекст до основних орієнтирів та цінностей різних груп державних менеджерів та політиків. Стійкість таких характеристик діяльності управлінців показує, що навіть оптимальний перерозподіл функцій між структурами управління, перебудова організаційних структур не завжди й тим більше не відразу здібні привести до змін й культурних стандартів та заданих ними реальних управлінських практик.

Внаслідок значущості своїх характеристик культура по своєму структурує процес управління державою, формуючи відповідні правила, принципи, цінності, норми поведінки учасників цього процесу і, зрештою, визначаючи специфічну

логіку його здійснення, створюючи якийсь особливий профіль службової взаємодії, демонструючи вплив індивідуальних вірувань, переконань, специфічний характер опосередкування дії керуючих ціннісними установками, засоби координації їх дій тощо.

Ця грань управлінської діяльності, як наголошують науковці, демонструє реальний — і в той же час субкультурний, який пов'язаний з (мікро) груповими моделями ціннісно-обумовленої діяльності чиновників та політиків — характер виконання управлінцями своїх функцій та повноважень, показуючи досягнутий ступінь централізації/децентралізації управління та характер узгодженості дій, рівень раціонального планування, відкритість взаємовідносин органів управління зі структурами громадянського суспільства, форми використання сучасної техніки, супутні управлінню реальні суперечливі конфлікти тощо. Всі ці показники професійної діяльності чиновників та політиків є потужним фактором трансформації інститутів та процесів державного управління [168, с. 285].

В організаційному контексті культура уособлює собою набір “високих символів” (громадянських, моральних, світоглядних та інших цінностей та орієнтирів), які формують відповідні стандарти спільної діяльності, підтягуючи до цих норм культури діяльність всіх керуючих і тим самим формуючи потужні стимули професійної поведінки державних службовців. Ментальна структура тієї або іншої організації відображає рівень креативності та консервативності, толерантності та закритості, внутрішньої напруги та поблажливості (в тому числі етнічної, конфесійної, гендерної) апарату, що впливає на сприйняття нових ідей, відношення до цілей державної політики. При цьому в межах організації можуть мати місце різні джерела культурного впливу, різні ціннісні системи, які обумовлюють внутрішні зв'язки між державними суб'єктами і громадянами та політиками, вирізняючи типові звички та вміння спільної діяльності, форми координації і узгодження позицій, інтерпретацію колективних традицій, стандартів та

норм діяльності, які визнаються позитивними. З огляду на викладене культура не тільки об'єднує людей на загальній громадянській платформі, а й здатна впливати на їх вчинки сильніше, ніж накази керівництва та службові функції [168, с. 284].

Таким чином, можна зробити узагальнюючий висновок, що вплив культури на державне управління здійснюється за допомогою:

- виявлення ціннісних орієнтацій управлінців, які закладені в їх ментальних установках, ідеалах, переконаннях та уподобаннях, внутрішньо виправдовуючи їх поведінку, і які закріплені в їх типових поведінкових практиках (форми комунікативної участі у врегулюванні конфліктів, виявлення відповідальності, рівень раціональності, ступінь діловитості, енергійності, ініціативності та інших особистісних і професійних якостей);
- втілення групових принципів та вірувань, які відтворюються та поділяються людьми у вподобаннях, колективних традиціях і нормах організаційної культури, умовах спільної діяльності, які обумовлюють засоби інтерпретації ділової, професійної та громадянської інформації, спрямованість та обмеженість спільних дій та інших дій управлінців, наданих цим людям у якості найбільш оптимальних для здійснення спільної діяльності;
- характеру взаємодії між учасниками управлінських процесів (способи кооперації їх спільних дій, виявлення та узгодження позицій, налагодження ділових та міжособистісних форм спілкування);
- форм лояльності індивідів цілям і нормам конкретної організації в системі державного управління;
- організаційного середовища, яке забезпечує втілення колективних цілей, підтримки внутрішньо службових та зовнішніх комунікацій.

Разом з тим треба зауважити, що причинний вплив культури на державне управління може відбуватися в різних режимах. Різні субкультурні форми, які відображають ставлення

управлінців до керівництва, комунікативний зв'язок державних службовців зі споживачами управлінської продукції та навпаки, рівень регламентації та контролю, ступінь координованості дій, адаптивність та інші параметри державного регулювання, у підсумку можуть обумовлювати як консервативні, так і інноваційні моделі управлінської діяльності, їх простоту та відкритість або складність та закритість [168, с. 286–287].

Відповідно до таких підходів ми маємо усвідомлювати, що якість процесу впровадження громадянської комунікації сьогодні, звичайно ж, ранжирується й політично визначається правлячою елітою та бюрократією з позицій їх власних інтересів, однак останні багато в чому формуються станом і рівнем розвитку загальної та політичної культури українського суспільства в цілому. Таким чином, громадянська комунікація, виступаючи способом, засобом існування та передачі демократичної політичної культури, у свою чергу, сама опосередковується культурними нормами й цінностями. Тобто це є взаємообумовлені явища.

Про таку взаємообумовленість свідчить позиція одного з правозахисників *С. Глузмана* [169]. У статті “Три ешелона імітаторов” він зазначає, що у країні, яка пережила дві антикорупційні по суті революції (2004 та 2014 років) зміна осіб в органах влади не привела до зменшення рівня корупції, а лише до зміни прізвищ корупціонерів. На державні посади призначають людей, які встигнули себе дискредитувати в минулому участю в корупційних схемах, що й навіть встигнули побувати в якості підозрюваних і обвинувачених у службових злочинах. Триває продаж посад, розкрадання державного бюджету. Система управління державою залишається вкрай неефективною та багато в чому недемократичною, а дії по її реформуванню не провадяться і, схоже, не плануються.

Збереження діючої корупційної системи веде до подальшого зубожіння народу, який розчарувався не тільки у владі, а й у державі загалом. Корупція в Україні — це не просто зловживання посадових осіб, а системна діяльність з викачування на-

ціональних багатств злочинними організаціями, що діють на міжнародному рівні й контролюють владу й економіку в країні. При збереженні старої системи корупціонери продовжуватимуть злочинну діяльність, навіть незважаючи на погрозу карного переслідування.

Недержавні організації також імітують боротьбу з корупцією вже багато років, не менш корумповані, ніж органи влади, які вони, по ідеї, повинні контролювати й, як правило, діють спільно з останніми. Так, їхні члени представлені в різного роду “суспільних радах”, що дає можливість таким організаціям одержувати більше грантів від закордонних організацій. Це тільки компрометує боротьбу з корупцією, закриває можливість для нових ініціатив.

Характерною особливістю такої ситуації є те, що в цьому разі неможливо віднайти єдину (або навіть головну) причину прояву зазначеної поведінки як посадових осіб у системі державного управління, так і громадських діячів. Це пов’язано з тим, що зазначена безвідповідальність, корупція, земляцтво та інші негативні явища, які стримують процеси демократизації державного управління, мають більшою мірою системний характер. Це означає, що пошук факторів впливу та сприяння використання громадянської комунікації як стратегічного ресурсу демократизації державного управління України слід шукати в іншій площині [169].

Накопичений досвід у процесі дослідження та роботи з системами демонструє, що для певних класів систем властивий ізоморфізм. “Системи, — як зазначають автори навчального посібника “Соціальні системи та соціологічні методи дослідження”, — з визначеними в них параметрами (за структурою, зв’язками, функціями, результатами, системоутворювальним фактором та входом) називаються ізоморфними, якщо всі або деякі параметри можна поставити в певну відповідність” [170, с. 14]. Отже, можна зробити логічний висновок, що ізоморфізм систем різних класів може бути виявленим тільки в тому випадку, коли ми знайдемо переконливий критерій ізоморф-

ності. При цьому найважливішим критерієм ізоморфності є ізоморфність системоутворювального фактора. Це дає можливість у процесі дослідження наявних функціонуючих систем виявляти взаємодію елементів та системоутворюючі фактори і використовувати ці закономірні процеси і механізми функціонування, які є ізоморфними для даного класу, для модернізації інших систем.

Зокрема, системний аналіз, проведений у другому розділі нашого дослідження, свідчить, що становлення й розвиток комунікативної взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства у країнах Західної Європи залежить не стільки від поведінки окремих елементів системи і характеру конкретних операцій, скільки від взаємодії елементів, що й визначають поведінку системи в цілому. Так, у процесі проведеного дослідження було з'ясовано, що формування зазначеного комунікативного зв'язку відбувалося під впливом ряду факторів. До сучасних цивілізаційних системних задач і моделей соціального життя, де або за допомогою яких можуть бути забезпечені умови розвитку чи впливу системи громадянської комунікації поряд з культурою, ми відносимо:

- формування нового типу державності, що базується на пріоритеті права, здатного до соціального партнерства в умовах реально сформованої диференціації інтересів різних груп і спільностей;
- створення реального плюралізму та солідарних зв'язків у суспільстві на основі появи та динамічного розвитку самоорганізованих структур, асоціацій, неформальних громадських рухів;
- подолання традиційної конфронтаційності громадянської й політичної культури, тобто стабілізація суспільства на основі громадського миру, довіри, солідарності, конституційних гарантій, громадянських цінностей та ін.

Зважаючи на викладене, ми вважаємо доречним навести думку американського соціолога *А. Джеффри*, який визначає громадянське суспільство як сферу універсалізації громадян-



ської солідарності, як “місце, де формуються відчуття взаємозалежності одного від іншого” [171, с. 157]. Інтеграція громадян розглядається як наслідок прийняття загальних культурних кодів орієнтацій, комунікацій та моральних цінностей.

Тобто, спираючись на такі методологічні підходи, ми вважаємо, що важливою системною передумовою демократизації державного управління через впровадження громадянської комунікації і солідарних зв'язків є фактичне усунення тенденцій розділення держави і суспільства та їх основних інститутів органів державного управління та громадянського суспільства.

На жаль, формування громадянського суспільства та його взаємодія з державою і в Україні наразі все ще залишаються концептуально та практично невизначеними. У колективній монографії “Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку” зазначається: “У реальному житті спостерігаємо три діалектично суперечливих варіанти взаємовідносин громадянського суспільства та держави. Перший. Громадянське суспільство пригноблюється державою, внаслідок чого виникає тоталітарний режим. Другий. Існує хибна рівновага між громадянським суспільством і державою, що призводить до виникнення авторитарних режимів різного ступеню жорстокості. Третій. Держава виконує волю громадянського суспільства, діє в рамках права, як правова держава, що можливе за демократичного режиму” [172, с. 20].

Яскравий приклад моделі першого варіанта взаємодії громадянського суспільства та державної влади, обумовленої історичними чинниками та сучасною суспільно-практичною дійсністю, ми маємо в Росії, основні характеристики якої ми аналізували у другому розділі нашого дослідження.

До другого варіанта моделі взаємодії громадянського суспільства та державної влади ми відносимо найпоширеніший в Україні так званий сферний підхід, який характеризує природу громадянського суспільства як особливу позадержавну сферу соціуму, тобто розглядає громадянське суспільство як “систему незалежних від держави суспільних інститутів і від-

носин, які покликані забезпечити умови для самореалізації окремих індивідів і колективів, реалізації приватних інтересів і потреб”. Зокрема, *В. Цвих* вважає, що громадянське суспільство являє собою систему реалізації влади народу, “яка не опосередкована ніякими державними структурами” [173, с. 58].

Виникнення громадянського суспільства обумовлюється виокремленням громадянина, який володіє правом на реалізацію як економічних, так і культурних, духовних і політичних потенцій. Але це не просто сукупність окремих громадян, а така інтегративна якісна визначеність, як громадянство, що виражає конкретну їх активність і спрямування залежно від реальних запитів людей їхніх потреб, інтересів, цінностей. Саме в такому аспекті, на думку *В. Цвиха*, “громадянське суспільство постає як системне об’єднання громадян, їх добровільний союз, у якому вони забезпечують власні інтереси (на відміну від держави, яка є правовим союзом громадян, заснованим на примусі)” [173, с. 34]. При цьому, як наголошує автор, реалізація інтересів громадян, задоволення їх потреб здійснюється ними власними силами, шляхом самоорганізації та самоврядування. Ніхто не примушує громадян до цього. Тільки інтереси є спонукальними причинами громадянської активності. Через те громадянське суспільство постає як самоорганізована, самоврядна система громадян, у якій вони самі реалізують свої інтереси.

Йдеться про те, що у процесі реалізації своїх інтересів, цілком слушно продовжує *В. Цвих*, громадяни вступають у різного роду соціальні зв’язки і взаємодії. Щільна мережа останніх сприяє концентрації та оформленню повсякденних інтересів громадян, усвідомленню ними своїх прав, розумінню свого місця в суспільстві, виробленню механізмів узгодження та координації різноманітних інтересів, подоланню відчуження, злиттю громадян у єдине інтегративне суспільне ціле. Для реалізації інтересів деяких громадян, їх груп утворюються різноманітні інститути, які сприяють набуттю його суб’єктами певної автономії, персоніфікації відносин, селекції і відбору

найбільш життєздатних зразків, самоорганізації і саморегуляції суспільства. “Його основними інститутами, — як вважає В. Цвях, — є: приватна власність, наймана праця, біржі зайнятості, соціальне партнерство, орендні підприємства, кооперативи, акціонерні товариства, споживчі і кредитні спілки, бізнес-центри, благодійні фонди і фонди підтримки, а також сім'я, церква (відокремлена від держави), навчальні заклади (приватні), засоби масової інформації (недержавні), Інтернет, органи самоврядування, профспілки, різноманітні громадські недержавні неурядові організації від об'єднань у справі захисту прав споживачів до організації самодопомоги для алкоголіків та наркоманів” [173, с. 37].

Разом з тим ми вважаємо, що така модель громадянського суспільства, де основними ознаками є добровільний характер об'єднання громадян та самостійний вибір напряду їх діяльності й способів досягнення поставлених цілей, має ряд недоліків. У суто теоретичному плані важко собі уявити сучасне суспільство як систему, в якій існують як антиподи громадянське суспільство та держава. На нашу думку, таке розуміння “громадянського суспільства” на практиці може призвести до юридичного дистанціювання державних структур від громадянських, а також інтенсивного дроблення та фрагментації громадських об'єднань.

Звичайно, значення численних дрібних та фрагментованих громадських об'єднань є беззаперечним. Вони спрямовують свою активну діяльність на протистояння з владними органами щодо вирішення якихось локальних проблем громадянського життя. Не випадково в різних країнах 80–90-ті роки ХХ ст. стали періодом інтенсивного дроблення й фрагментації “більших соціальних груп” і класових утворень, а часом й інтенсивного перетворення структур громадянського суспільства. Коли на зміну десяткам тисяч організацій громадян різного спрямування прийшли сотні тисяч принципово нових громадських утворень, що зберігають, втім, основу властиву громадянському суспільству. У новітній американ-

ській політології, соціології та дослідженнях з управління вони одержали назву просто “груп”, “кластерів”, “сусідських громад”, “комунікативних утворень”. Ці групи відрізняються меншою стійкістю, ніж традиційні інститути громадянського суспільства, більш вираженою трансформаційною природою й незрівнянно більшим аполітизмом, ніж традиційні “більші соціальні групи” і класові утворення. Особливо стрімкий розвиток “сусідських громад”, близьких по природі кластерних утворень і навіть просто груп індивідів, набирає поширення в умовах впровадження інтернет-технологій, що привносить нові риси в загальну й електоральну культуру як найбільш простого й прямого каналу самоорганізації суспільства в його прагненні впливати на владу будь-якого рівня. За допомогою Інтернету з’являються спеціалізовані сайти й сервісні ресурси, що інтегрують інформаційну, освітню, методичну інформацію для діяльності об’єднань громадян. Починають формуватися тематичні й функціональні Інтернет-співтовариства: екологічних, правозахисних, жіночих, тренерських, фандрайзерських, донорських та інших організацій. З’являється тенденція до регіоналізації. Інтернет стає засобом регулярного відтворення групової взаємодії, дешевим способом комунікації.

Однак, незважаючи на зазначену тенденцію самоорганізаційного поступу кластерних об’єднань громадян, вся їх сукупність швидше відповідає природі так званого третього сектору та громадської комунікації. В Україні сьогодні існує нагальна потреба перебороти тенденцію одержавлення суспільства, яка передбачає його протистояння з державними структурами, і водночас створити підґрунтя для усупільнення держави, яка повинна мати уже іншу якість — правової, соціальної держави, а це можна зробити раціональним консенсусом, а не силовою боротьбою і конфліктом.

Громадянське суспільство, на нашу думку, має ґрунтуватися на системно-організаційній властивості. Так, на думку В. Безродної, “...формування громадянського суспільства є складовою частиною загальносвітового процесу модернізації,

тобто переходу від традиційного суспільства до сучасного. Громадянське суспільство виникає в результаті ускладнення і диференціації соціальної системи в цілому — як складний організаційний комплекс, який посилює її стійкість та адаптаційні можливості. Відповідно часові рамки формування громадянського суспільства і способи здійснення цього процесу детермінуються типом модернізації” [174, с. 9].

На відсутність протиставлення громадянського суспільства та держави звертається увага у монографії “Третій сектор в Україні: проблеми становлення та розвитку” [175]. Громадянське суспільство тут трактується як одна з форм суспільного життя, яка постала в результаті довгої історичної еволюції держави-суспільства і сформувалася у країнах Західної Європи. Подібно до того як племінна організація суспільного життя поступово переростає в державу, так абсолютна державна організація набуває форми громадянського суспільства. Тобто громадянське суспільство виникає як альтернатива абсолютистській державі з різного роду тоталітарними й авторитарними режимами.

Враховуючи зазначене, громадянське суспільство визначається як держава, “де органи влади створюються за принципом виборів, де населення через своїх представників визначає основні правові норми, якими регулюється суспільне життя і має можливість контролювати органи влади в їх діяльності. Державні органи, у свою чергу, здійснюють свою волю щодо охорони громадянина в користуванні його правами та чітко встановленими межами свободи діяльності. Держава в такому випадку виражає лише територіальну, економічну та духовну єдність” [175, с. 18].

Визначаючи, таким чином, сутність громадянського суспільства, насамперед слід зауважити, що воно не виступає антитезою державі. Аналіз функціонування громадянського суспільства в розвинених демократичних суспільствах свідчить про те, що держава і її органи за умов демократичних процедур їх формування є, навпаки, його породженням, як необхід-

ні йому інститути управління, які беруть на себе ті завдання і функції, котрі самоорганізація громадянського суспільства самотійно не в змозі здійснювати. Таке розуміння поняття громадянського суспільства є констатуючим елементом діючих в суспільстві соціальних інститутів. Воно накладає свій відбиток на державне регулювання політичних, економічних, ідеологічних та моральних цінностей. Держава як системоутворювальний інститут громадянського суспільства набирає ознак правової, соціальної держави. Фактично це зобов'язує уряди здійснювати політику, спрямовану на забезпечення реалізації прав та свобод людини, задоволення основних життєвих потреб усіх соціальних верств і груп населення, на утвердження в суспільстві соціальної справедливості.

Подібний підхід можна доповнити концепцією соціального капіталу З. Партико, на думку якого соціальний капітал лежить не тільки в основі громадянських комунікацій, а й є необхідною умовою того, щоби “демократія спрацювала”. Соціальний капітал, який трактується науковцем як довіра і солідарність, веде до встановлення щільніших зв'язків між громадянами, сприяє формуванню ними асоціацій політичних партій і зрештою веде до активації громадського життя. Залучаючись до життя асоціацій, люди підвищують “особисту громадянську компетентність”, вчать досягати колективних цілей. Тим самим соціальний капітал громадянського суспільства необхідний для ефективної взаємодії з державою [176, с. 259–260].

Таким чином, у концептуальному плані поняття “громадянське суспільство” відтворює твердження, що органи державної влади здійснюють не свою владу, а владу народу, і реалізують той обсяг повноважень, який народ наділив відповідні державні установи. Функціонування такої держави сприяє широкому застосуванню різноманітних форм та способів громадянської комунікації – “вільний” доступ громадян до інформації на всіх етапах прийняття рішень та функціонування центральних та місцевих органів управління, участь інститутів громадянсько-

го суспільства в роботі експертних, дорадчих, консультативних громадських рад щодо вираження та захисту прав і свобод громадян, безпосереднє, електронне отримання державних послуг та ін. Адже йдеться про усвідомлену орієнтацію на нові цінності, особисту та колективну, солідарну “конкретну участь” в організації життя суспільства в цілому та кожного громадянина. А тому головним є те, що раціональний консенсус громадянського суспільства та держави — це чинник універсального громадського дискурсу, тобто чинник розв’язання суперечностей суспільства на ґрунті культурної, мовної та солідарної комунікації за допомогою консенсусу, який лежить у фундаменті життєвого світу.

Про спрямованість на тісну взаємодію держави та громадянського суспільства свідчить Указ Президента України від 26 лютого 2016 року “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [177], який визначає необхідність створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Отже, підсумовуючи аналіз системних передумов функціонування громадянської комунікації в Україні, сформулюємо кілька узагальнюючих висновків. Першою системною передумовою демократичного впливу громадянської комунікації на життєдіяльність суспільства, громадян і держави є культура, як система суспільних громадянських цінностей, уявлень, поведінкових ходів та мотивацій, які упорядковують та регламентують загальну поведінку, та професійна діяльність людей, суспільних та державних інституцій.

Другою передумовою після культури ефективного функціонування громадянської комунікації є вимога подолання “відокремлення” держави і суспільства. Це фактичне усунення тенденцій розділення держави і суспільства може відбуватися як неокорпоратистське з позицій новонароджених корпорацій або солідарно громадянське “усуспільнення держави”.

Третьою важливою системною передумовою у контексті досліджуваної проблеми взаємодії влади та громадянського суспільства є питання становлення правової держави. Взаємний характер політичної відповідальності державної влади і громадянського суспільства виступає важливим фактором у процесі прийняття владного рішення, а постійний діалог влади та громадян відкриває нові можливості для солідаризації відносин між громадянином і державою, посередником і суддею, для яких має бути закон.

Ефективність демократизації державного управління через впровадження громадянської комунікації має збільшуватися також під впливом четвертого системотвірного фактора, а саме, формування, на противагу олігархічній системі господарювання, численного незалежного прошарку середнього класу. За таких обставин можна передбачити становлення в Україні публічної сфери, одним із важливих інститутів якої буде виступати держава, яка за своїм характером і змістом не тільки вироблятиме та проводитиме, а й формуватиме та поширюватиме демократичну публічну політику. Саме це може сприяти формуванню в суспільстві клімату причетності й демократизму. Його зміст у тому, щоб підтримувати й розширювати участь самого суспільства в політичному процесі, стимулювати пошук таких рішень суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого.

#### **4.4. Основні напрями посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію публічного управління в Україні**

Підсумовуючи результати проведеного дослідження стану й системних передумов забезпечення функціонування громадянської комунікації та її впливу на ефективний розвиток системи державного управління в Україні, слід відмітити, що у



сфері державно-владних та управлінських відносин було прийнято немало, на наш погляд, вдалих рішень. Але, на жаль, їх впровадження супроводжувалося несистемними чинниками, недоліками та помилками. В результаті ми не можемо отримати системних перетворень у цій сфері, а часткові зміни різних елементів системи не можуть сприяти якісному перелому у функціонуванні системи публічного управління. Той факт, що Україна так довго займається цим питанням, можна пояснити виключно взаємною дією об'єктивних чинників та умовностями у свідомості та культурі самих громадян, громадських та політичних діячів.

Також не слід забувати, що управління є вельми нормативним явищем. Прагнення управляти — ще й управляти демократично й ефективно — нерідко стає недосяжною метою для багатьох державних утворень. І причиною тут є не тільки дефіцит відповідних (у тому числі і кадрових) ресурсів, а й рівень компетенції, що мають відповідні інституції. Одним словом, треба мати на увазі, що прагнення держави “управляти будь-якими суспільними відносинами нерідко не приводить не тільки до успіху, а й взагалі до можливості використовувати цей інструмент”.

Це обумовлено тим, що, на наш погляд, в Україні внаслідок історичних чинників та сучасної суспільно-практичної дійсності ще й досі панує думка, що суспільство та всі процеси, що відбуваються в ньому, виступають в ролі об'єктів управління. Метою власне самого управління уявляється їхнє впорядкування у процесі вироблення й досягнення мети. При цьому передбачається, що ця мета визначається якимось суб'єктом, в нашому випадку державою, який знає, яким має бути суспільство, і в стані впливати на нього. Таким чином, суб'єкт управлінського впливу уявляється таким, що височіє над суспільством і покликаний вирішувати його долю.

Така модель комунікації органів публічного управління з громадянами має однолінійний зв'язок, що йде від влади до народу. Схематично це відтворено на рис. 4.1.



**Рис. 4.1. Модель односторонньої комунікації органів публічної влади управління з громадянами**

Тут видно, що комунікація спрямована прямо вниз. Більшу її частину здійснюють ЗМІ, які передають її далі. Лише невелика частина комунікації надходить знизу, від суспільства, у політичну сферу.

Тому, на наш погляд, одним з головних викликів, які стоять на порядку денному демократичного реформування політичної системи України, є необхідність більш повної реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами. Значною мірою така ситуація зумовлена зростанням у громадян відчуття обмеженості можливостей впливати на розроблення та прийняття органами влади рішень.

Для успішного використання інформаційних комунікацій у системі державного управління слід активніше і ґрунтовніше розробляти соціотехнічні моделі інформаційної сфери. Вона, у свою чергу, має включати в себе п'ять предметних напрямів:

1. Виробництво (створення) інформації, її перетворення.
2. Одержання й поширення інформаційних продуктів.

3. Надання інформаційних послуг.
4. Пошук, одержання й споживання інформації користувачами та їх реагування.
5. Створення й застосування механізмів і засобів забезпечення інформаційної безпеки.

На сьогодні Україна має всі необхідні передумови для ефективного функціонування інформаційно-комунікативної сфери. Зокрема, Україна має достатньо розвинені:

- 1) комунікативну інформаційну інфраструктуру на основі існуючих каналів зв'язку різної природи (кабельні радіо-релейні, супутникові та ін.);
- 2) єдину ієрархічну комп'ютерну мережу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій і фірм;
- 3) систему національних інформаційних ресурсів, побудовану за технологією Інтернет, інших інформаційних систем, що включають реєстри, кадастри, банки даних республіканського й регіонального рівнів;
- 4) комплексну систему інформаційної безпеки, що охоплює інші компоненти системи і запобігає загрозам руйнування системи, несанкціонованого доступу до даних, поширення суспільно небезпечної інформації.

Крім того, в органах державного управління обов'язковою вимогою є використання всіх наявних форм ділової комунікації, а саме: дискусії, бесіди, наради, засідання, переговори, брифінги, прес-конференції, презентації, прийом з особистих питань, телефонні розмови, ділова переписка та ін.

Усі ці засоби комунікації забезпечують безпосередній зв'язок між різними установами, підприємствами та індивідами щодо всіх видів їх діяльності, включаючи дозвілля, виробництво і побут. І все ж, незважаючи на такий достатньо широкий спектр розвитку комунікативних мереж у системі державного управління, використання їх можливостей реалізується не в повному обсязі, що, безперечно, відображається на ефективності реалізації функцій системи в цілому.

У такому контексті ми вважаємо, що недостатній рівень впровадження громадянської комунікації як важливого стратегічного ресурсу демократизації публічного управління в Україні пов'язаний з такими реперами:

- перехідний, фрагментарний характер політичної культури українського суспільства. У ній є орієнтація і на нові, і на старі цінності, норми й зразки поведінки, причому переважають риси підданського, авторитарного типу;
- стосовно держави переважають патерналістські настрої, тобто замість активної позиції самого громадянина спостерігаються шукання заступництва й очікування вирішення проблем згори;
- наявний дефіцит громадянськості: пересічні громадяни часто керуються принципом “моя хата з краю”, а політична еліта нерідко підміняє державні інтереси вузькогруповими. Як наслідок, мають місце криза довіри народу до влади і розчарування політиками у масах;
- економічні та соціальні відносини характеризуються бюрократичністю, централізованою та командною системою управління;
- недорозвиненість громадянського суспільства, яке спричиняє слабкий суспільний вплив на владу;
- відсутність політичної волі на вищих щаблях державної ієрархії щодо актуальності і необхідності впровадження громадянської комунікації;
- недостатня розвиненість функціонування альтернативних культурних й демократичних суспільних форм взаємовідносин, які мають зламати і замінити, на жаль, ще існуючі норми й стандарти службової діяльності та суспільного життя (наприклад, “вибіркове правосуддя”, “тіньова економіка”, “корупція в адміністративних діях”, родинність, земляцтво й кумівство тощо) замість професіоналізму та відповідальності у службових відносинах;
- відсутність єдиного центру (органу), відповідального за комунікативну взаємодію інститутів громадянського

суспільства та органів державної влади, наділений владними повноваженнями, ресурсами.

Таким чином, можна зробити висновок, що в цілому це свідчить, з одного боку, про те, що ще не подолано відчуження людини від держави, що, у свою чергу, впливає на оцінку діяльності органів управління й рівень довіри до них. З другого — на тлі такого негативного ставлення населення до органів державного управління проявляється інша тенденція, що самі державні службовці також негативно ставляться до важливості й корисності участі громадян й інститутів громадянського суспільства в управлінні та необхідності контролю за владними структурами. Будь-яка адміністративна реформа, наскільки б технічно вона не виглядала, по суті справи насамперед є політичною проблемою, яка зачіпає баланс влади у відносинах між різними структурами — державними службовцями, міністерствами, законодавцями, органами центральної виконавчої влади, — а також між установами, групами інтересів та громадянами в цілому. Тут ми часто зустрічаємося з фактами спротиву та неприйняття, що може йти і від самих державних службовців, оскільки вони побоюються (але справедливо) втратити роботу, вплив, відповідні пільги та преференції. Інші групи також можуть побоюватися втратити доступ до тих чи інших каналів впливу.

Таким чином, основні контрагенти процесу громадянської комунікації настроєні поки що відносно один одного явно негативно, що не сприяє розвитку між ними конструктивного інформаційного обміну.

Подібну оцінку стану взаємодії державних органів та громадянського суспільства дає О. Соснін. Він вважає, що “унаслідок нерозвиненості інформаційно-комунікативного середовища й інформаційного законодавства у населення досить швидко виникло неминуче усвідомлення брехливості й неспроможності влади реформувати всю систему. Оскільки без належної освітньої підготовки, лише проголошуючи гасла ліберальних реформ, країна не могла легко здолати успадко-

вані традиції тоталітаризму, знищивши багатовікове коріння його ідеї. Ця ідея глибоко засіла у свідомості майже кожного українця, заважаючи йому думати самостійно. Тож багато хто з нас, не вмючи жити в умовах свободи, подарованої долею, не в змозі побачити навіть джерела труднощів” [178, с. 43]. Тобто, на думку автора, соціум утратив підґрунтя для організації громадського контролю за діяльністю представників влади, і, як наслідок, він сьогодні не має чітких уявлень про свої громадянські права та обов’язки щодо діяльності в інформаційній сфері. Це передусім зумовлює невизначеність у регламентації діяльності громадянських осередків, знижуючи суспільно-політичний інтерес громадян до процесів розбудови в Україні засад інформаційного та громадянського суспільства.

Дещо інша точка зору щодо проблеми комунікації влади з громадою *Н. К. Дніпро*. Вона вважає, що “така проблема полягає навіть не в інформуванні, а в невмінні сторін чути одна одну, в першу чергу це стосується влади. Досвід проведення консультацій з громадськістю, а це громадські слухання, обговорення, круглі столи та інші заходи, в тому числі й електронні консультації, свідчить, що механізмів опрацювання пропозицій органом влади фактично не існує” [179, с. 90]. На її думку, ця процедура технологічно не прописана ні в нормативних документах, ні в методиках, а це означає, що ця частина часто залишається нездійсненою або має кілька фільтрів-перепон. Перша — все залишається на рівні розмов. Державні службовці послушали, “взяли до відома” та розійшлися, бо про опрацювання процедур мови немає. У кращому разі матеріали потраплять до відповідного фахового підрозділу. Але для цього необхідно організувати запис стенограми заходу або зобов’язати громадськість подавати тези в письмовому вигляді. Найчастіше громадськість говорить багато, але мало пише. До того ж те, що... “громадськість пише”, не є придатним для використання у владних структурах — це друга перепона. Третя — стенограму зробили — немає кому розшифровувати. Підрозділ зі зв’язків із громадськістю цього не робить, “бо це не

його робота”, а профільний не робить, бо йому це не потрібно і він не зобов’язаний. В органах влади зберігається звичка, що кожний робить своє, і ми не бачимо спільну кінцеву мету державної роботи — користь суспільству. В країнах “сталого демократії” ведеться постійна робота з колективом із визначенням цілей і місії організації, сам цей процес гуртує і спрямовує [179, с. 92].

Отже, в будь-якому випадку, на наш погляд, можна з упевненістю говорити, що в системі державного управління України в більшості все ще панує непряма, а, як наслідок, слабка комунікативна взаємодія з громадськістю. Таким чином, визначаючи специфіку застосування комунікативних технологій у державному управлінні, можна звести їх до управління суспільним інтересом, що здійснюється за допомогою технологій громадської комунікації, у ході яких:

- а) інтереси громадськості перетворюються на прихильне очікування управлінської ініціативи;
- б) управлінська ініціатива приводиться у відповідність із очікуваннями громадськості.

Враховуючи зазначене, а також на підставі вивчення нормативних, наукових та інших публічних матеріалів можна дійти висновку, що основним напрямом посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію державного управління в Україні мають бути не адміністративні дії в системі управління, а налагодження насамперед комунікативних відносин з громадськістю з використанням методів комунікаційного менеджменту. І першим кроком на цьому шляху в системі державного управління та місцевого самоврядування має бути принципова зміна стратегії діяльності їх органів як таких, що покликані виконувати функції безпосереднього постачальника послуг для громадськості. При цьому, як зазначають *Е. Афонін, Л. Гонюкова, Р. Войтович*, “має бути вироблено спеціальну інструкцію залучення громадянського сектору до надання управлінських послуг, визначено перелік правил, що супроводжуватимуть регуляторну діяльність у сфері надання

управлінських послуг, яка при цьому набуде прозорості, а державні службовці нестимуть відповідальність за свої рішення” [13, с. 180].

Цікавими і вартими поглибленого аналізу є західні наукові підходи та практичні рекомендації щодо залучення самодіяльних громадських організацій до виконання деяких функцій, які раніше виконувались державою. Так, наприклад, підходи, які сформувалися в межах теорії “нового державного управління” та моделі “активізуючої держави”. Ця модель, спираючись на модель “поручництва”, яка була вироблена в теорії “нового державного управління”, розділяє державні установи на дві великі групи — “замовників” та “виконавців замовлень”. Політичні інститути, адміністративне керівництво виступають у ролі поручників, будучи замовниками або покупцями послуг для громадян. Постачальники послуг для громадян (виконавці доручень) у середині управління конкурують з постачальниками послуг поза управлінням (громадянські або комерційні організації) за оформлення замовлень та послуг. Ця функція “поручництва” посилює орієнтацію на конкуренцію органів управління і водночас відкриває можливість більшою мірою залучати громадян і суспільні групи до виробництва і надання послуг.

Але тут треба особливо наголосити, що в умовах такого підходу виникають деякі проблеми, головна з них — це розробка та реалізація у практичній площині діяльності державних службовців регламентів та стандартів державних послуг для населення, які спираються на непорушність конституційних норм щодо громадянських прав та свобод людей. Саме розробка та впровадження таких регламентів і стандартів у країнах Заходу, з одного боку, вирішувало проблему підвищення якості послуг, а з другого — увібрала в себе в якості важливого моменту регламентацію діяльності державних службовців.

Тому орієнтація державної служби на громадянина як клієнта, споживача державних послуг, за оцінками західних експертів, має привести до зміни пріоритетів, спрямованості ді-



яльності апарату та результатів цієї діяльності, зробити органи державної влади демократичнішими й ефективнішими, щільніше взаємодіючими з населенням, більш відкритими і чутливими до потреб громадян.

Таким чином, можна дійти висновку, що однією з перешкод на шляху демократизації органів державної влади й управління в Україні, на жаль, є відсутність до теперішнього часу державно-громадянських стандартів і регламентів на якісні послуги громадянам.

Наступний важливий крок на шляху посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію державного управління в Україні має передбачати, як зазначають розробники Концепції реформи урядових комунікацій за фінансової підтримки Великої Британії, “розділення політичної комунікації (зокрема міністрів як політичних фігур) та державної урядової комунікації, завдання якої — роз’яснювати суть роботи тієї чи іншої урядової структури, суть реформ, а також отримати оцінку цієї діяльності і таких реформ від суспільства та донести цю оцінку до осіб, які формують і ухвалюють державні рішення, забезпечити врахування думки суспільства” [181].

У цьому контексті, на нашу думку, важливим шляхом реформування урядових комунікацій є необхідність чіткого упорядкування структури органів, відповідальних за комунікаційну взаємодію. Зокрема, як зазначалося, на сьогодні в системі державного управління України відповідальність за комунікацію в органах державного управління несуть прес-служби, які не завжди охоплюють дійсно комунікативні функції і мають різне підпорядкування. У зв’язку з цим пропонується створити струнку комунікаційну систему, розділивши функції прес-служби і департаментів з комунікації. “Перші, як і нині, забезпечуватимуть відповідну роботу міністрів та очільників відомств (організуюватимуть і проводитимуть прес-конференції, інтерв’ю міністрів тощо). Другі плануватимуть інформаційні повідомлення та піар-кампанії всього відомства, втілюватимуть їх у життя і відстежуватимуть їхню

ефективність” [181]. Ми вважаємо, що до основних повноважень департаментів з комунікацій слід віднести:

- широке інформування про цілі, концепції та плани реалізації проекту влади;
- залучення комунікативних ресурсів, необхідних для реалізації відповідного проекту;
- розшифровку та опрацювання матеріалів роботи консультативних та дорадчих рад з громадськістю;
- добір і навчання виконавців проекту;
- контроль за реалізацією проекту та інформування суспільства про успіхи й проблеми його реалізації;
- аналіз результатів та подальше планування роботи з громадськістю.

Саме розв’язання таких проблем має створити реальну ефективність комунікативної взаємодії громадянина з управлінським персоналом держави, що, у свою чергу, має сприяти підвищенню ефективності діяльності державних службовців з надання управлінських послуг, поширенню взаємовідносин довіри та поваги між громадянином та чиновниками, а також принципово змінити позицію громадянина з “прохача” — на “клієнта”, із “замовника” — на “споживача”.

Спираючись на такі теоретичні міркування та напрацювань іноземних фахівців, маємо особливо наголосити, що формуванню дієвого громадянського суспільства, налагодженню комунікативного діалогу влади й громадськості та встановленню довіри між ними шляхом створення так званих громадських наглядових та дорадчих комітетів, комісій, рад має сприяти вивчення технологій формування та реалізації державно-громадянських комунікацій та впровадження досвіду конкретних заходів державної політики більшості демократичних країн. Зокрема, у Канаді залученню пересічних громадян до розробки й прийняття рішень сприяв проект “Ініціатива добровольчого сектору” та підписання угоди між урядом і третім сектором ще в 2001 році.

Досягненню такої домовленості передувала тривала й кропітка робота, причому ініціатива в цьому процесі належала

третьому сектору. В 1995 році 12 громадських організацій країни об'єдналися для вироблення спільних пропозицій з поліпшення діяльності третього сектору. Документ, що містив 41 рекомендацію уряду й громадським організаціям, одержав назву “доповідь Едварда Бродбента” (по імені голови робочої групи, авторитетного політичного діяча). В ньому й була висунута ідея угоди про партнерство між урядом і громадськістю.

Головною метою спільної діяльності стало підвищення добробуту і якості життя канадців. Для досягнення цієї мети сторони заявили про своє прагнення зміцнювати взаємодію й співробітництво, спираючись на загальні цінності, керуючись погодженими засадами й виконуючи прийняті на себе зобов'язання. Програма була розрахована на п'ять років й одержала державне фінансування в розмірі 94,6 млн дол.

В основу діалогу між державою й суспільством покладене дотримання демократичних прав і свобод, закріплених у канадському законодавстві. Найважливішим принципом, що визначає міжсекторні взаємовідносини, є незалежність третього сектору від держави. В угоді говориться, що незалежний статус громадських організацій передбачає критику ними державної політики, програм і законодавства, а також право громадського сектору домагатися внесення відповідних правок і змін.

У розділі про зобов'язання учасників державі також було доручено використовувати знання й досвід громадських об'єднань, включити їх у розробку державної політики, зважати на інтереси громадського сектору при прийнятті законодавства, програм і фінансової політики, створювати на рівні міністерств механізми для продовження міжсекторного діалогу.

Прийнята угода стала великою подією в суспільно-політичному житті країни, привернувши увагу пересічних канадців до проблем третього сектору й особистої громадянської відповідальності. На додаток до угоди в жовтні 2002 року були опубліковані матеріали по практичному застосуванню договору. Розроблені спільними зусиллями представників третього сектору й влади, вони були покликані служити серйозною під-

могою в щоденній роботі як громадських організацій, так і чиновників різного рівня. Перший кодекс конкретизував шляхи розширення міжсекторного політичного діалогу, другий був присвячений поліпшенню практики фінансування третього сектору.

У першому кодексі рекомендувалося, щоб всі основні поточні державні програми були переглянуті із залученням третього сектору й урахуванням їх інтересів. Наприклад, наголошувалося, що завдяки своїй роботі безпосереднього розвитку конкретних подій та суспільного життя в цілому активісти організацій краще уявляють собі турботи й тривоги рядових громадян і можуть зробити неоціненний внесок у визначення першорядних завдань соціальної політики.

Другий збірник містив рекомендації з удосконалення критеріїв надання коштів, підвищення ефективності фінансового менеджменту й звітності організацій, поліпшення роботи відповідних механізмів.

Для поширення знань про угоду й збірники розгорнута була широка освітня комунікативна кампанія. Більшу частину інформаційних ресурсів розробив третій сектор при фінансовій підтримці держави. Таким чином, уже в стадії підготовки кампанії принципи партнерства, закладені в договорі, були перенесені у практичну площину. Величезним тиражем були опубліковані матеріали з допомоги по застосуванню кодексів, поширені численні листівки з інформацією про ініціативу добровольчого сектору, створені відеофільми, компакт-диски. Почав функціонувати веб-сайт добровольчої ініціативи. Численні семінари, тренінги, конференції також були частиною цієї піар-кампанії, у результаті якої число відвідувачів зазначеного сайту набагато збільшилося, а Міністерство канадської спадщини повідомило про стрімке зростання числа запитів на інформаційні матеріали про ініціативу громадянського сектору.

Внаслідок реалізації угоди й двох кодексів у Канаді створено міцні демократичні механізми взаємодії держави та громадянського суспільства. Зокрема, на державному рівні за

розвиток міжсекторного діалогу відповідає Консультативний комітет на чолі з міністром соціального розвитку, у його підпорядкуванні перебуває Організаційний комітет, де ведеться основна робота з громадським сектором. До складу Оргкомітету входять представники всіх міністерств і відомств, що працюють із громадянським суспільством. У більшості канадських міністерств призначені особи або утворені відділи відповідальні за застосування на практиці угод і кодексів. У третьому секторі діє також координаційний центр по налагодженню співробітництва — так званий Форум добровольчого сектору (Voluntary Sector Forum), у який входять 22 лідери НУО (неурядові організації) з різних канадських регіонів. На додаток до цього створений спільний комітет із шести найбільш авторитетних представників НУО й шести чиновників високого рангу, де влада й третій сектор працюють у тандемі.

Серед успіхів проекту “Ініціатива добровольчого сектору” вирізняємо також значне зміцнення потенціалу НУО. Було утворено 13 нових мереж, відкрито ресурсний центр, почалася робота над порталом добровольчого сектору. Уперше в історії країни проведено загальнонаціональне дослідження некомерційних організацій, що стало корисним джерелом для розуміння ціннісних орієнтацій третього сектору.

Безперечно, що такий досвід є дуже корисним для України. Особливо важливо, щоб у майбутній українській угоді, а ми віримо, що вона буде розроблена і підписана між органами державної влади та місцевого самоврядування, були дотримані проголошені такі демократичні комунікативні принципи співробітництва:

- дотримання відкритості і прозорості діалогу;
- залучення до нього всіх зацікавлених учасників громадянського суспільства;
- повага внеску кожної зі сторін, розуміння складностей і проблем, з якими вони зіштовхуються;
- їх підзвітність рядовим українцям шляхом регулярного інформування про спільну діяльність і досягнуті результати.

Крім того, на нашу думку, майбутня українська угода на відміну від канадської, потребує певної корекції. Це стосується права канадського громадянського сектору критикувати органи державного управління. Ми вважаємо, якщо спиратися на ту концепцію громадянського суспільства, що була запропонована в попередньому параграфі і яка передбачає будування відносин з державою на принципах співробітництва та спільної відповідальності, право на публічну критику, яка може перетворитися на відверте критиканство, поки що буде недоречним.

Необхідність такої правки обумовлена тим, що для повної реалізації демократичних процедур суспільство Канади в цілому є більш демократично розвиненим, ніж українське. Тому в угоді української держави з громадянським суспільством має бути передбачена чітка процедура не тільки розподілу сфер діяльності, а й стандарти та регламенти з надання послуг населенню та толерантне ставлення один до одного у процесі спільної діяльності, поєднуючи це з умінням відстоювати і реалізовувати свої і громадянські права, а для цього, щоб така угода запрацювала, потрібний певний час і головне відповідна ресурсна база. Лише плідна, продуктивна діяльність держави і громадянського сектору з глибокою турботою про процедурний бік демократії може викликати інтерес у громадян до взаємодії та комунікації з владою. Адже навчання демократії передбачає не стільки розповіді про її достоїнства, скільки освоєння демократичної практики. Тобто необхідність “використання демократичних процедур, — як зазначає Л. І. Якобсон, — полягає не стільки в ролі самодостатніх правил гри з нульовим результатом, скільки як інструменти узгодження інтересів і пошуку компромісів, що запобігають надавати конкуренції руйнівного характеру і дають можливість об’єднувати зусилля заради збільшення добробуту суспільства” [182, с. 97].

Наступним важливим напрямом посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію державного управління в Україні та забезпечення дієвості й прозорості діяльності

громадських рад має бути реалізована необхідність запровадження інноваційних технологій громадянської комунікації з використанням мережі Інтернет. До таких конкретних заходів ми відносимо:

- створення Інтернет-сайтів при громадських радах з максимальною структурованою інформацією — нормативно-правовою, аналітичною, статистичною, анонсовою;
- синхронізувати взаємодію рад з інституціями, відповідальними за практичну реалізацію її рішень, у такий спосіб, щоб передбачав проведення постійного міжвідомчого діалогу у форматі відповідних груп чи комісій;
- організувати роботу рад за принципом циклічності, установивши контроль за всіма етапами проходження ухваленних нею рішень завдяки механізму оперативного звітування;
- унормувати проведення засідань рад у строки, визначені положенням про громадську раду;
- постійно висвітлювати діяльність робочих груп, що функціонують у складі ради.

Демократизації державного управління в контексті впровадження громадянської комунікації має сприяти і процес реалізації всіх вимог функціонування електронного уряду (e-Government). Як зазначають О. Хмара, О. Кіфенко, О. Тимченко, електронний уряд — вже давно пройдена реальність не тільки для таких далеких країн, як Сінгапур, США, Великобританія чи Швеція. До речі, сьогодні в демократичних країнах не тільки концептуально визначені змістовні та багатофункціональні особливості електронного управління (e-Governance), а й вже практично впроваджуються її принципи, методи та технології. В нових цифрових реаліях живуть вже і вчорашні сусіди України по радянському минулому — Грузія, Молдова, Естонія. Та сама Грузія завдяки е-закупівлям за два роки вже зекономила 200 млн дол. А набагато обмеженіша у ресурсах Молдова нині активно просуває ідею єдиного дата-центру, на основі якого всі урядові установи вже надають громадянам

уніфіковані послуги. Навіть мінімальне винесення подібного сервісу в мережу зв'язує руки охочим до відкатів на державних тендерах та суттєво здешевлює вартість адміністрування державного апарату. Україна ж, незважаючи на кризу та постійні економічні негаразди, намагається жити давнім звичаєм. Пояснення доволі прозаїчне — у “каламутній воді” можна продовжувати махінації з бюджетом, замовчувати результати закупівель та банально шантажувати ненаданням обов'язкових публічних послуг.

Найсвіжішим зобов'язанням української влади світовій спільноті, стверджують зазначені автори, стало приєднання України до міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (ОГР-ініціативи). Вона була започаткована у вересні 2011 року з метою найповнішого впровадження у країнах-учасниках стандартів відкритості та прозорості дій влади. Сьогодні до ініціативи вже приєдналися 57 країн світу, включно з Україною. Остання прийняла актом уряду Національний план дій із впровадження ідеї “Відкритого Уряду”. У ньому міститься детальний опис 30 конкретних зобов'язань держави за пріоритетами: а) участь громадськості; б) протидія корупції; в) доступ до інформації; г) адміністративні послуги; д) електронне врядування.

До яскравих прикладів реалізації ідеї “Відкритого Уряду” в Україні можна віднести впровадження безкоштовного пошуку відомостей у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що здійснюється відповідно до частини 2 статті 7 [183]; прийняття Верховною Радою в першому читанні проекту закону про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованої поставки гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення. Законопроектом пропонується забезпечити реалізацію споживачами права на безперешкодне й безкоштовне одержання інформації про: ціни/тарифи, їхні складові для всіх категорій споживачів, зміни цін/тарифів; зіставлення



цін/тарифів у різних регіонах України та інших державах; прогнози зміни цін/тарифів й обґрунтування необхідності таких змін; якісні характеристики товарів (робіт, послуг) тощо. Законопроектом також пропонується ввести безперешкодний і безкоштовний доступ кожного споживача до стану розрахунків й заборгованості, фактичні обсяги споживання за попередні періоди тощо.

Впровадження елементів відкритості і доступу громадян до інформації забезпечується і на місцях. У жовтні 2015 року в ході пленарного засідання Київська міська рада підтримала проєкт рішення “Про затвердження Положення Київради про електронні звернення та електронні петиції”. Відповідно до цього Положення, якщо громадянин зареєструється на сайті Київради, вказавши всі дані, то він отримає дозвіл у відповідному розділі заповнити стандартну форму звернення, яке реєструється відповідним структурним підрозділом Київради. Після реєстрації її на сайті вона має набрати 1000 електронних підписів протягом трьох місяців з моменту публікації, а після цього буде розглянута органами або посадовими особами, яким вона адресована, профільними постійними комісіями Київради та винесена на пленарне засідання.

Новий крок до покращення обслуговування мешканців з використанням технологій громадянської комунікації запроваджено в Дарницькому районі м. Києва. Одним із пріоритетних напрямів розвитку житлово-комунального господарства району визначено реформування диспетчерських служб шляхом створення нової диспетчерської служби. Основними функціями більш ефективної служби є:

- якісне прийняття звернень від громадян;
- формування чіткого завдання для виконавця, що обслуговує будинок;
- передача завдання виконавцю та контроль за його виконанням [184].

І все ж таки, незважаючи на певні зрушення на шляху належного впровадження урядом ОGP-ініціативи, як вважають

*О. Хмара, О. Кіфенко, О. Тимченко*, в Україні ще існують чотири ключові загрози:

- 1) відсутній ефективний механізм координації між урядовими органами, відповідальними за OGP-ініціативу, а також між урядом і неурядовими організаціями — при Кабміні утворено Координаційну раду з питань реалізації в Україні Ініціативи Партнерство “Відкритий Уряд”, яка має відповідний мандат повноважень, проте не має достатньої спроможності ним розпоряджатися;
- 2) незадовільна якість прийнятих законодавчих актів — розроблені проекти актів часто недосить враховують, а іноді прямо суперечать міжнародним стандартам, що діють у відповідній сфері регулювання;
- 3) обмеженість бюджетних коштів на впровадження ресурсу “електронне врядування”, а чи доходять до кінцевих отримувачів виділені кошти на розробку електронних систем — невідомо;
- 4) неможливо виконати план у встановлені терміни — висока забюрократизованість процесу прийняття рішень зумовлює суттєві часові відставання у їх виконанні [185].

Нарешті, ми пропонуємо розглянути доцільність та необхідність основних складових “методу оцінка впливу” як важливого та пріоритетного, на наш погляд, інструменту впровадження ресурсного потенціалу громадянської комунікації в процесі демократизації державного управління. Цей метод було започатковано для використання Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) — міжурядова організація 30 країн з розвиненою ринковою економікою. У нашому випадку оцінка впливу розглядається у найширшому значенні, включаючи процес аналізу політики (оцінка впливу з метою вибору інструментів), оцінку інструментів політики під час підготовки законопроектів, а також оцінку чинних законів та програм. Ми не ставимо за мету показати, як працює цей метод (інструмент), оскільки його механізм дії доволі непогано прописано у працях М. Говлета, М. Рамеша, П. Брауна

та інших авторів. Наша мета — показати можливість практичного застосування регулятивних актів та найкращих практик у межах “Регуляторної оцінки впливу (РОВ)”:

- РОВ має бути інтегрована у загальну систему розробки політики, не бути додатком на останній стадії прийняття рішень;
- потрібна максималізація політичної відданості. Це означає, що принципи проведення оцінки впливу дотримувалися під різними тисками. Ключовими елементами тут є звітність міністерств та міністрів щодо виконання поставлених перед ними завдань;
- обов’язки мають бути визначені і чітко розподілені. Це стосується урядовців, парламентарів та працівників адміністрацій. В адміністраціях працівники мають бути відповідальними за проведення РОВ, у той час як орган нагляду потрібен для забезпечення стабільності, якісного контролю;
- навчання є важливим елементом забезпечення працівників адміністрації необхідними технічними навичками та розумінням важливості/ цінності РОВ;
- аналітичні методи вимагають широкої сфери для застосування, в усі регуляторні акти мають бути включені також принципи витрат/вигод. Однак потрібно визнати, що в реальності існують певні обмеження щодо отримання даних і що необхідно інтегрувати та використовувати кількісні та якісні дані. Для забезпечення стабільності слід розробити рекомендації із застосування статистичних вимог до оцінки впливу;
- стратегії збору даних мають бути розвинені. Якісні дані необхідні для того, щоб досягнути якісної оцінки. Потрібно розробити стратегії отримання якісних даних за низьку ціну;
- зусилля проведення РОВ мають бути спрямовані на регулятивні акти, що мають важливий вплив, та на ситуації, де результати можуть досить суттєво вплинути на наслідки;

- інтегрованість у цикл політики. РОВ потрібно розпочинати для того, щоб розробити широкий вибір альтернатив політики на противагу вже прийнятим рішенням;
- необхідно поширювати результати РОВ — і внутрішня, і зовнішня бюрократії, що можуть впливати на політику, мають отримати результати оцінки впливу для того, щоб виконувати свою роль у процесі розробки політики;
- слід застосовувати оцінку впливу до чинних та нових регуляторних актів. РОВ потрібно використовувати при перегляді чинних регуляторних актів для покращення систематизації цих переглядів, що також приведе до кращих результатів [186, с. 26–27].

На перший погляд, зазначені практики вже відомі працівникам урядових та місцевих адміністрацій і не несуть в собі нічого нового, оригінального. Так воно є на перший погляд. Проте річ у тому, що в науці є кілька підходів до оцінки політики впливу. Один підхід робить акцент на ідеологічних чи вузько партійних критеріях. Інший підхід спирається на процес управління напрямками впливу та його проектами. В основі третього лежить систематичне та об'єктивне оцінювання політики впливу з використанням методології суспільних наук для вимірювання ефекту та рівня досягнення цілей і завдань. Для нас же важлива і цікава в першу чергу така процедура, як оцінювання політики. Якщо в органах державної влади (в Уряді) періодично, як відомо, проводяться навчання з аналізу та оцінювання політики із залученням іноземних фахівців, то в громадянських чи неурядових організаціях такі навчання не проводяться.

Фундаментальною рисою оцінювання є його вплив на ефективні зміни політики щодо проблеми або комплексу проблем. Зрештою, чіткою метою оцінювання політики є зміни політики, якщо це вважається за необхідне у результаті проведеного аналізу. Для того щоб зрозуміти зв'язок між оцінюванням політики та її зміною, нам потрібно осмислити ширший процес вивчення. З огляду на вивчення оцінювання політики впли-

ву планується як повторювальний процес активне вивчення частиною адміністративної та політичної еліти природи проблем політики та механізмів, технологій і процедур їх вирішення. Але це — один бік проблеми, другий — це оцінювання впливу політики — вивчення політики, яке, на наш погляд, обов'язково має відбуватися хоча би через громадянських лідерів та активістів.

Річ у тому, що вивчення політики у сфері публічної політики — для влади служить меті кращого досягнення її кінцевих цілей. А для громадянських лідерів та активістів вивчення часто відбувається як відповідь влади на певний тип впливу з боку громадянських чинників чи суспільного середовища взагалі.

Таким чином, оцінка впливу — вивчення комунікативної політики — відбувається як вивчення зміни у поведінці, які виникають внаслідок досвіду, як правило, ці зміни осмислюються як зміни у відповідь на певний сприйнятий стимул.

Саме тому ми вважаємо, що в Україні потрібно започаткувати нові підходи до політичної освіти громадянських лідерів та активістів, з одного боку — необхідно вчити їх ефективно використовувати можливості та технології комунікативного впливу на владу та управління, а з другого — підвищувати їх професійний рівень у спілкуванні та взаємодії з адміністративними структурами за рахунок вивчення засобів та інструментів аналізу й оцінювання політики. Якщо однією з основних процедур комунікативної взаємодії органів влади й управління є комунікація, то, у свою чергу, існує багато процедур таких комунікацій, включаючи проведення адміністративних форумів для публічних слухань або організації роботи громадських консультативних комітетів спеціалізованих комісій з проблеми з метою комунікацій. Вони можуть різнитися: від невеличких, але постійних нарад — до тренінгів, курсів, шкіл оцінювання та аналізу публічної політики, які займають значний період навчання, і питання фінансового забезпечення таких форм роботи мають вирішуватися спільно владою та спонсорськими організаціями.

Успішне розв'язання цих та інших проблем, поза сумнівом, посилить ресурс демократичного впливу громадянської комунікації на реформування державного управління в Україні.

На наш погляд, впровадження громадянських комунікацій, захист прав людини та громадянина та їх інтересів у процесі міжособистісного спілкування та солідарного зв'язку з громадськими недержавними організаціями та державними органами сприятиме останнім реагувати на зростаючі потреби та вимоги індивідів, адаптуватися до мінливих умов свого функціонування і може розглядатися як стратегічний ресурс демократизації державного управління.

## Розділ 5

# ВИКОРИСТАННЯ МАРКЕТИНГОВИХ КОМУНІКАЦІЙ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

### 5.1. Маркетизація функцій публічного управління в Україні як сучасний механізм взаємодії держави та суспільства

На сучасному етапі маркетинг є загальноприйнятою та визнаною управлінською концепцією, що має на меті збалансування економічних інтересів товаровиробника та споживача. Водночас зростаюча взаємозалежність економічних, соціальних і екологічних інтересів призвела до того, що до сфери впровадження концепції маркетингу увійшли соціально-економічні, політико-організаційні, державно-управлінські та інші царини суспільних відносин. Практики публічно-управлінської діяльності свідчать про те, що маркетинг поступово стає концепцією і успішно використовується органами державної влади та місцевого самоврядування. Інструменти маркетингу дають змогу досягти їм своїх цілей, що слушно пов'язуються із задоволенням потреб і запитів різних соціальних груп населення.

Інтегрованим інструментом реалізації концепції державного маркетингу є маркетингові комунікації у системі публічного управління.

Цілісний, системний аналіз маркетингових комунікацій у системі публічного управління практично неможливий без урахування її функцій, що одночасно виступають як засоби інституювання влади й держави, стратегічного цілепокладання сенсу й розвитку державно-організованого життя суспільства.

Цей процес, на нашу думку, має передбачати проведення зваженого аналізу маркетингових аспектів надання функцій публічного управління за критерієм змісту, характером і обсягом впливу.

Конкретний набір функцій публічного управління, що реалізуються у певній сфері життя суспільства, залежить від відповідних потреб системи управління та конкретизований у повноваженнях органів державної влади, що здійснюють державне управління [187, с. 60–62].

Нині необхідно, щоб відповідні вимоги до кадрів публічного управління знайшли своє втілення не лише у посадових інструкціях, нормами яких у своїй повсякденній діяльності має керуватися кожен службовець, а й у їхній свідомості, адже соціальна відповідальність — це такий соціально-духовний феномен, який не можна повністю запрограмувати у системі діючих правових норм, яку б велику міру конкретності ці норми не мали.

Також потрібно наголосити, що процес маркетинга функцій публічного управління поступово знаходить своє відображення не лише у працях українських дослідників-науковців, а й починає набувати нормативно-правової унормованості.

Звернемося до законодавства України. Прикладом цього є реалізація проекту Концепції дерегулювання економіки України (далі — Концепція) [188]. Так, у проекті Концепції зафіксовано, що дерегулювання передбачає поступовий перехід від безпосередньо регулюючої ролі держави до ролі посередника в діяльності підприємців шляхом усунення ряду законодавчих перешкод та бар'єрів. Її завдання полягає в тому, щоб створити таке середовище, яке б сприяло зростанню ділової активності промислових і підприємницьких кіл, відновленню та розвитку вітчизняного виробництва, продуктивних сил держави, підвищенню конкурентоспроможності продукції та добробуту населення. Забезпечення ефективного функціонування економіки в умовах ринкових реформ вимагає створення гнучкої системи впливу держави на економічні процеси. Проект Концепції частково пронизаний духом філософії маркетингу. У деяких абзацах її положень вказується на те, що держава апріорі прямо або побічно покликана створювати сприятливі умови для розвитку всіх аспектів життєдіяльності громадян України.



Але, перш ніж “виробляти” благодатне маркетингове середовище, необхідно знати потреби споживачів (населення і підприємств). Більше того, потрібно їх створювати, стимулювати, розвивати, підтримувати, скорочувати, відновлювати, стабілізувати, протидіяти.

Для досягнення зазначеної мети можна використати маркетинг мікс, що складається з чотирьох компонентів: товарна політика (Product), цінова політика (Price), сприяння у формуванні каналів розподілу суб'єктів господарювання (Place), політика просування (Promotion). На нашу думку, конкурентоспроможною слід вважати таку регіональну економіку, яка забезпечує: підтримку зростаючих життєвих стандартів і досягнення (збереження) таких позицій у національній економіці, коли продукти публічного управління успішно реалізуються на національних ринках. Для оцінки ефективності виконання регіонального комплексу маркетингу необхідно розробити інтегральний показник або систему показників, за допомогою яких можна було б відстежувати, як задовольняються потреби по формуванню довгострокових конкурентних переваг юридичних осіб та підвищенню якості життя населення регіону. З'ясування теоретичних основ конструювання таких індикаторів є важливою проблемою розвитку ринкових відносин в Україні, що зумовило активізацію діяльності суб'єктів господарювання, спрямовану на досягнення максимально високих комерційних результатів. У результаті з'явилися побічні ефекти, що часто негативно впливають на людину. Відповідно, з одного боку, виникла необхідність забезпечення екологічної соціальної, продовольчої безпеки, насамперед від радіаційного забруднення тощо, а з другого — були створені об'єктивні передумови для обліку та оцінки впливу цих факторів на життєдіяльність.

Також для забезпечення ефективного функціонування економіки Концепція передбачає створення гнучкої системи впливу держави на економічні процеси, основою якого і є маркетингові технології публічного управління [189, с. 19]. У межах представленої у проекті Концепції вітчизняні дослід-

ники активно розробляють проблематику маркетингової системи України, фундаментом якої є синтез мікрмаркетингу товаровиробників та макромаркетингу і мезомаркетингу органів публічного управління різного рівня.

Підсумовуючи проведений проміжний аналіз, можна зробити висновок, що Концепція є адекватною спробою синтезу використання інструментів маркетингу у системі публічного управління і націлена на задоволення потреб, які безпосередньо йдуть від ринку.

Однак, незважаючи на позитивні моменти Концепції, насторожує відсутність чіткого плану щодо впровадження інструментів маркетингу, що унеможливує досягнення поставлених цілей.

Хотілося б звернути увагу, що процес маркетингового планування — це безперервний процес. Стратегічні плани і програми діяльності органів державної влади мають безперервно оновлюватися і коригуватися на основі аналізу ходу їх виконання з точки зору споживачів. Автори планів мають усвідомлювати той факт, що стратегічна розробка маркетингового плану не може бути однаково вигідною для всіх членів суспільства. Однак процес маркетингового планування надто багатоплановий, а отже, має бути прозорим і виконуваним на кожній із його стадій.

Для того щоб розроблений маркетинговий план був ефективно реалізований, спочатку слід створити усі необхідні умови для його впровадження, тобто детально вивчити та оцінити стан і тенденції розвитку факторів та показників зовнішнього маркетингового макросередовища, за результатами якого провести ряд реформ для покращення якості добробуту населення в цілому.

Цілком зрозуміло, що при плануванні діяльності державних підприємств, установ, організацій необхідно здійснити оцінку деяких соціальних показників, а саме: політичний фактор, економічний фактор, соціально-демографічний фактор, технологічний фактор та ін.

Політичний фактор зовнішнього середовища необхідно вивчати насамперед для того, щоб мати чітке уявлення про наміри органів державної влади відносно розвитку суспільства, про засоби, за допомогою яких держава має намір запроваджувати в життя свою політику. Відсутність чіткості у формулюванні політичних пріоритетів в кінцевому підсумку може призвести до відсутності “зовнішньої привабливості” маркетингового плану.

Аналіз економічного аспекту зовнішнього середовища дає можливість зрозуміти, як на рівні держави формуються й розподіляються економічні ресурси. Для більшості державних підприємств це є найважливішою умовою їхньої активності.

Вивчення соціально-демографічного компонента зовнішнього оточення спрямоване на те, щоб усвідомити й оцінити вплив на систему публічного управління таких соціальних явищ, як ставлення людей до праці і якості життя, мобільність людей, активність споживачів тощо.

Аналіз технологічного компонента дає змогу передбачати можливості, пов'язані з розвитком науки й техніки, вчасно переорієнтуватися на виробництво й реалізацію технологічно-перспективного продукту, спрогнозувати момент відмови від використовуваної технології [190].

Незадовільним у цілому залишається і процес впровадження важливих для України реформ в інших сферах життєдіяльності, зокрема й у сфері надання соціальних послуг. У свою чергу, ці права й обов'язки, разом із зазначеними конституційними принципами, складають конституційний статус людини і громадянина. Будучи конкретизовані у нормах чинного законодавства, вони разом з цими нормами складають правовий статус особи, захист і здійснення якого є головним завданням правового регулювання, діяльності управлінських ланок державного апарату.

Основними з них є:

- соціально-побутові послуги;
- психологічні послуги;

- соціально-педагогічні послуги;
- соціально-медичні послуги;
- соціально-економічні послуги;
- юридичні послуги;
- послуги з працевлаштування;
- інформаційні та інші соціальні послуги.

Якщо запитати у фахівців, які надають соціальні послуги особам, що опинилися у безвихідному становищі, то всі підтвердять, що в Україні активно провадиться реформа системи надання соціальних послуг. Базовими документами для цієї реформи є Закон України “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 р. № 966-IV [191] та Розпорядження КМУ від 08.08.2012 р. № 556-р “Про стратегію реформування системи соціальних послуг”.

Але чи вдається державним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування модернізувати наявну інфраструктуру соціальних послуг та створити конкурентний ринок зазначених послуг шляхом впровадження механізму стимулювання суб’єктів, що надають соціальні послуги, до постійного підвищення рівня якості таких послуг (завдання Стратегії реформування) та створити для суб’єктів, що надають соціальні послуги, рівні умови на ринку таких послуг (принципи реалізації Стратегії реформування)?

## **5.2. Використання інструментів маркетингових комунікацій у публічному управлінні**

У класичних працях з маркетингу, присвячених практичному втіленню маркетингових комунікацій на ринку державних товарів і послуг, поки що не приділено достатньої уваги механізмам їх впровадження саме в системі публічного управління.

Тільки останнім часом у вітчизняній літературі з’явилися наукові розвідки, що безпосередньо ставлять питання та розглядають деякі аспекти впровадження маркетингових кому-

нікацій, наприклад, у сферах реформування механізмів державного регулювання процесу надання послуг населенню та інших реформ.

Інструменти перспективних комунікацій становлять ефективні засоби надання публічному управлінню динаміки розвитку, напрями якого мають відповідати комплексу потреб та запитів громадян-споживачів.

Технологічна роль публічного управління маркетинговими комунікаціями полягає у забезпеченні пріоритетності соціального виміру, а не корпоративно-бюрократичного вектора здійснення цього процесу. Вони забезпечують, врешті-решт, все більше тяжіння в бік формування громадянського суспільства через демократизацію механізмів державного управління. Водночас через такий процес долається інерція одноразовості акцій з удосконалення нових механізмів державного управління.

Отже, йдеться не про звуження функцій публічного управління, а навпаки, про надання йому іншого людино-орієнтованого виміру у контексті становлення соціально-ринкових чинників управлінської діяльності.

У сучасних умовах державотворення актуальне значення має розкриття місця і ролі системи маркетингових комунікацій у практиці публічного управління саме щодо надання послуг органами державної влади.

Проведений аналіз аналітичних даних рівня задоволеності громадян щодо отримання адміністративних послуг показав, що “однією з основних проблем їх надання є відсутність належної інформації щодо того, до якого адміністративного органу потрібно звернутися за наданням тієї чи іншої адміністративної послуги, адреси його місцезнаходження, контактних телефонів, режиму роботи тощо. Це повною мірою стосується і питання консультування. Частими на сьогодні є ситуації, коли за службовими телефонами необхідного адміністративного органу або не можна додзвонитися взагалі (постійний сигнал “зайнято” або ніхто не відповідає), або ж повідомляється, що “консультації телефоном не надаються”. Проблеми є і з отриманням зви-

чайних (усних) консультацій у приміщенні адміністративного органу. Гострими також є питання актуальності та достовірності інформації, що надається в режимі консультування”.

Підтвердженням цього є результати соціологічного опитування, проведеного Всеукраїнською асамблеєю докторів наук з державного управління з 01 по 05 лютого 2017 року. Для порівняння наводяться результати опитування відвідувачів центрів надання адміністративних послуг у м. Києві (табл. 5.1, 5.2, 5.3, 5.4).

Таблиця 5.1

**Розподіл відповідей за запитамі:  
“Наскільки Ви задоволені інформативністю  
в діяльності Центрів надання адміністративних послуг?”, %**

Тип відповіді	Лютий 2017 р.
Зовсім не задоволений	1,9
Переважно не задоволений	9,4
Переважно задоволений	38,8
Повністю задоволений	40,4
Не відповіли	9,5

*Джерело: адаптовано із результатів дослідження Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління*

Таблиця 5.2

**Розподіл відповідей за запитамі:  
“Наскільки Ви задоволені інформативністю вивісок  
при вході до приміщення та наявністю інших вказівників?”, %**

Тип відповіді	Лютий 2017 р.
Зовсім не задоволений	1,8
Переважно не задоволений	4,5
Переважно задоволений	27,9
Повністю задоволений	60,1
Не відповіли	5,7

*Джерело: адаптовано із результатів дослідження Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління*

Таблиця 5.3

**Розподіл відповідей за запитами:  
“Наскільки Ви задоволені стендами з інформацією,  
зразками заяв та їхньою якістю?”, %**

<b>Тип відповіді</b>	<b>Лютий 2017 р.</b>
Зовсім не задоволений	1,6
Переважно не задоволений	4
Переважно задоволений	24,8
Повністю задоволений	62,3
Не відповіли	7,3

*Джерело: адаптовано із результатів дослідження Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління*

Таблиця 5.4

**Розподіл відповідей за запитами:  
“Наскільки Ви задоволені інформаційними  
картками послуг та їхньою якістю?”, %**

<b>Тип відповіді</b>	<b>Лютий 2017 р.</b>
Зовсім не задоволений	5,8
Переважно не задоволений	10,2
Переважно задоволений	31,3
Повністю задоволений	51,1
Не відповіли	1,2

*Джерело: адаптовано із результатів дослідження Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління*

Отже, з наведених даних можна зробити висновок, що рівень задоволення громадянами інформативністю в діяльності органів державної влади виріс, але не досяг бажаного максимуму.

Нині в організаційній структурі органів виконавчої влади немає підрозділів, які б виконували маркетингові функції, та все ж певні інструменти маркетингових комунікацій, що, у

свою чергу, сприяли б подоланню зазначених проблем, вже були успішно реалізовані у їх діяльності.

На основі аналізу теоретичної, законодавчої баз з маркетингу і публічного управління, використовуючи метод аналогії, визначимо їх сутність.

На сьогодні основу системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні утворюють чотири основних засоби: реклама, прямий маркетинг, публік рилейшнз і стимулювання збуту, які ми розглянемо докладніше. Стимулювання збуту буде розглянуто окремо. Таким чином, відбуваються поступове становлення системних зв'язків між органами державної влади, артикуляція та реалізація соціальних інтересів і методів контролю за державною діяльністю з боку громадянського суспільства.

Як слушно зазначає Є. Ромат, одним з головних напрямів розвитку системи маркетингових комунікацій має стати рух саморегулювання рекламної діяльності, що перебрав би на себе деякі функції державного управління. Тобто суб'єкти державної влади, які контролюють розповсюдження маркетингових комунікацій, мають функціонувати у тісному зв'язку та у співпраці з іншими учасниками цього процесу, а саме безпосередньо з кінцевими споживачами послуг [192].

Сьогодні головною метою системи публічного управління маркетинговими комунікаціями в Україні має бути визначене максимальне сприяння засобами масової інформації вирішенню економічних, соціальних та політичних проблем, у першу чергу в інтересах народу України. Решта цілей, що досягаються у системі, мають бути підпорядковані цій головній місії.

Адже насамперед комунікативна політика органів державної влади має бути орієнтована на потреби суспільства та на координацію її соціальних об'єктів. Вона має забезпечувати, врешті-решт, все більше тяжіння в бік формування громадянського суспільства через демократизацію державного управління. Отже, йдеться не про звуження функцій державного



управління, а навпаки, про надання йому іншого соціального виміру у контексті становлення соціально-ринкових чинників управлінської діяльності.

Такий підхід потребує формування і подальшого забезпечення наукового фундаменту реалізації принципів управління маркетинговими комунікаціями на основі досягнень сучасних комп'ютерних технологій світового рівня.

Нині вже існують пропозиції з комп'ютеризації функцій публічного управління. Зокрема, у 2014 році створено Державне агентство з питань електронного урядування України.

Узагальнюючи різні визначення цього поняття, під “електронним урядуванням” (далі — е-урядування) пропонується розуміти спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами.

Однак на сьогодні стан упровадження елементів е-урядування можна схарактеризувати як незадовільний.

Зокрема, як зазначила Валентина Полтавець, заступниця міського голови м. Українка, на секційному засіданні “Система е-документообігу в органах місцевого самоврядування як засіб спрощення бюрократичної системи”, основними проблемами впровадження електронного урядування у системі державного управління є такі:

- “відсутність інтегрованої системи інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- обмежений або відсутній доступ юридичним та фізичним особам до державних інформаційних ресурсів;
- недосконалість діючих урядового порталу, сайтів органів державної влади, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг у режимі “єдиного вікна” та ін.” [193].

Частково зазначені проблеми пропонується вирішувати завдяки застосуванню та вдосконаленню такого елементу системи маркетингових комунікацій, як PR, який сьогодні розглядається як один з інструментів вирішення ринкових, підприємницьких завдань. Слід зазначити, що сфера його застосування набагато ширша. Мета його застосування у механізмах державного управління — це досягнення взаєморозуміння та згоди між громадянами та органами влади.

До основних напрямів його практичної реалізації в механізмах державного управління пропонується віднести:

- 1) підвищення обсягів продажу продукту державного управління органу державної влади;
- 2) виведення державними організаціями нових продуктів державного управління;
- 3) створення певного (позитивного) іміджу органу державної влади або його вдосконалення;
- 4) генерування, формування та актуалізація потреб громадянина — споживача продукту державного управління;
- 5) підтримка дружніх, доброзичливих відносин взаєморозуміння між органами державної влади та громадськістю, партнерами у механізмах державного управління;
- 6) надання оперативної, достовірної та своєчасної інформації про продукти державного управління, які виробляються органом державної влади, та формування у громадян до них поваги та відповідного рівня сприйняття;
- 7) привернення бажаної уваги громадян, цільової аудиторії населення до діяльності органів державної влади в цілому [194, с. 210–211].

В Україні механізм взаємодії державних PR-служб та інформаційних департаментів з громадськістю має односторонній характер, вкрай нетворчий, форма подачі матеріалу недостатньо цікава, більшість репортажів — офіційні, мають характер разової кампанії і переслідують мету вплинути на суспільну свідомість у короткостроковий період, що не сприяє формуванню. У результаті в головах населення хаос, небажання бути

суб'єктом підтримки діяльності органу державної влади. Це, у свою чергу, звужує можливості органів влади з мобілізації населення на підтримку власних дій, тобто органи державного управління вибрали дивну стратегію — мобілізувати суспільство в період виборів, а потім кидати, що ускладнює роботу з населенням, веде до відчуження населення від влади. Складається враження, що влада живе окремим життям, а суспільство негативно налаштоване до чиновників.

Ситуація в різних регіонах країни не однакова. Є регіони, в яких офіційні прес-служби займають позицію прес-служби приватної компанії, тобто працюють на імідж першої особи. У підсумку такої діяльності інформаційна політика офіційних PR-агентств органів державного управління працює на формування іміджу “царя-управителя” в місті, країні, формує культ цього керівника в сучасному суспільстві, не може замінити системну інформаційну політику, спрямовану на забезпечення підтримки з боку суспільства щоденної практичної діяльності цих органів державного управління в цілому. У підсумку вони програють боротьбу за настрої, за усвідомлення середнього міського класу, інтелігенції, малого та середнього бізнесу, тих міських верств, які найменшою мірою піддалися пропаганді. Цим користуються зовнішні конкуренти і проводять свої інформаційні акції впливу, коли свідомість цих прошарків починають приватизувати і направляти в антидержавницькому ключі [195, с. 107–109]. Таким чином, офіційні інформаційні структури органів державної влади України застосовують застарілі неефективні технології при встановленні контакту з суспільством, проводять вкрай неефективну інформаційну кампанію, висвітлюють повсякденну роботу чиновницького апарату, не використовуючи творчі розробки. Тому не можуть досягти головної мети, не можуть сформувати позитивний імідж своїх структур у найбільш залучених групах населення, що звужує їх соціальну базу підтримки і дає додаткові можливості антидержавним силам, зовнішнім силам істотно впливати на політичний процес всередині країни [196, с. 15–16].

Серед відомих і давно апробованих засобів маркетингових комунікацій, які використовуються у публічному управлінні в Україні, чільне місце посідає реклама [197]. Теоретичні та практичні основи рекламної діяльності та рекламних технологій у системі маркетингу ґрунтовно досліджені у роботах Д. Кіслова [196], О. Окландера [198], Є. Ромата [192], І. Чаплай [199] та ін.

На сьогодні проблема визначення ефекту реклами у публічному управлінні є недостатньо вирішеною. Це, на нашу думку, зумовлено низкою факторів. По-перше, поведінка конкретного споживача продукту державного управління є своєрідним “чорним ящиком”. Процеси, що плинуть усередині нього, практично не можуть бути вивчені. Відомі тільки параметри на вході та виході. По-друге, процес державного управління багатий випадковими подіями, які можуть визначити успіх або поразку державного товару чи послуги. З державно-управлінської точки зору рекламу сьогодні можна визначити як комплексний інструмент комунікаційної політики органів державної влади, що поєднує суб’єктів, об’єктів механізмів державного управління, канали і прийоми комунікацій, спрямований на формування в адресатів комунікацій певних поглядів, які в остаточному підсумку сприяють досягненню державних цілей. У публічному управлінні рекламу від інших маркетингових комунікацій відрізняє те, що вона передусім, незважаючи на об’єктивну незалежність адресата від відправника, може бути зарахована до засобу певного керування. Пояснюється це тим, що відправник, наразі орган державної влади, намагається виробити в адресата (громадянина) конкретну психологічну настанову на здійснення певної дії або бездіяльність [198, с. 47]. З точки зору державного управління, рекламу пропонується розглядати як одну з форм людських комунікацій, що сприяє формуванню соціально детермінованих каналів зв’язку громадян з представниками влади.

Систематизація деяких функцій реклами в публічному управлінні дала змогу виокремити такі її види:

- інформаційно-просвітницьку, яка полягає у формуванні громадської думки з певних питань;
- соціально-культурологічну, яка полягає у формуванні нових поведінкових установок і нових типів суспільних відносин, включаючи профілактику антигромадських явищ, адаптацію громадян до змін у соціально-економічній системі, соціалізацію підростаючого покоління, збереження культурних традицій;
- консолідуюча (мобілізаційна), яка полягає в об'єднанні зусиль соціальних установ, громадськості, комерційного сектору при вирішенні соціальних проблем;
- зворотного зв'язку, що полягає в узгодженні пріоритетів державної політики і цінностей громадянського суспільства за допомогою формування каналів комунікацій.

Пропонується використання технологій реклами у практиці механізмів державного управління шляхом вирішення взаємопов'язаних завдань на двох рівнях. По-перше, необхідне формування єдиної державної інформаційної політики. В ній будуть чітко артикульовані стратегічні цілі та цінності суспільного розвитку, які потребують розв'язання наявних протиріч у законодавчому та податковому регулюванні соціальної реклами. По-друге, потрібна розробка галузевих і територіальних програм соціальної реклами, в яких мають знайти відображення конкретні проблеми соціального розвитку, узгоджені з громадською думкою. Для соціологічної ідентифікації реклами в механізмах державного управління найсуттєвішою ознакою є смисловий посыл рекламного звернення, який дає можливість ідентифікувати її як соціальну. Він має сформувати враження турботи про потреби громадян-споживачів. При цьому характер комунікацій при цьому має визначатися цілями органу державної влади.

Таким чином, система цілей, загальних настанов, критеріїв, орієнтирів, яка використовується органом влади для здобутків у сфері маркетингових комунікацій у публічному управлінні, є суттю маркетингової комунікаційної політики. Це уможливає використання в рекламі органів влади всього спектра

рекламних технологій, накопичених у комерційному і громадському секторах [200].

Щодо використання прямого маркетингу в публічному управлінні, то його пропонується розглядати як інтерактивну маркетингову систему, яка для отримання певного відгуку про продукт державного управління використовує канали прямого зв'язку з громадянами. Перспективними каналами прямого маркетингу в механізмах державного управління є: пряма поштова розсилка, маркетинг з використанням каталогів, телемаркетинг, телебачення та інші медіа-засоби прямого відгуку, маркетинг з використанням кіосків і онлайніві канали. Прямий маркетинг, у цьому разі, розрахований на “певний громадський відгук”, зазвичай у вигляді замовлення на той чи інший продукт державного управління.

Нині спостерігається зростання його ролі як інструменту встановлення довгострокових відносин з громадянами (прямий маркетинг партнерських відносин). Часто органами державної влади при проведенні громадських слухань, кампаній громадянам, обраним із загальної бази даних, розсилаються запрошення, різні інформаційні матеріали, буклети. Для споживачів продуктів державного управління здійснення тих чи інших операцій — це приємне, зручне і спокійне заняття, яке заощаджує час і дає можливість ознайомитися з їх асортиментом. Наприклад, споживачі державних послуг отримують їх детальні характеристики, не витрачаючи часу на візити до органів державної влади [192].

Значні вигоди надає прямий маркетинг і органам державної влади. Працівники Центрив надання державних послуг можуть, маючи списки конкретних адресатів, економити свій час і здійснювати пряму поштову розсилку, що містить імена споживачів, які утворюють різні групи (інваліди, пенсіонери, військовослужбовці та ін.), і, відповідно до їх особливостей, індивідуалізувати свої пропозиції для формування довгострокових відносин з кожним окремим громадянином.

Прямий маркетинг надає можливість вибору найбільш відповідного часу для взаємодії зі споживачами продукту державного управління. Нарешті, при його застосуванні з'являється

можливість оцінки реакцій громадян на різні кампанії по просуванню товарів та послуг державного управління і виявлення найдієвіших.

Також нині у більшості органів державної влади зростає розуміння необхідності інтегрування маркетингових комунікацій. У зв'язку з цим актуалізується питання введення в деяких департаментах, відділах посади керівника з комунікацій, якому б підпорядковувалися фахівці з реклами, стимулювання збуту, зв'язків із громадськістю, прямого і онлайн-маркетингу.

Мета цих перетворень у публічному управлінні — розробка всеосяжного бюджету комунікативних витрат і правильний розподіл фінансів органів державної влади між різними формами комунікацій. Єдиної назви для цієї діяльності поки що немає. Пропонується використовувати такі терміни, як інтегровані маркетингові комунікації в механізмах державного управління, інтегрований прямий маркетинг у механізмах державного управління, максимаркетинг у механізмах державного управління [201].

Канали прямого маркетингу, які пропонується використовувати в механізмах державного управління, різноманітні і охоплюють особисті продажі, пряму поштову розсилку, маркетинг з використанням каталогів, телемаркетинг, телебачення та інші медіа-засоби прямого відгуку, маркетинг з використанням кіосків і онлайн-канали. Стисло розглянемо кожен з них.

Первісна і найстаріша форма прямого маркетингу, яку пропонується актуалізувати в механізмах державного управління, — це контакти, що встановлюються представниками органів державної влади. Більшість представників органів державної влади в питаннях виявлення потенційних клієнтів і перетворення їх на покупців і сьогодні покладаються головним чином на професіоналізм працівників своїх комунікаційно-інформаційних служб. Щодо використання прямої поштової розсилки інформаційних повідомлень громадянам, то тут мається на увазі відправка різних пропозицій, оголошень, нагадувань або іншої інформації від конкретного органу державної влади.

Використовуючи спеціальні списки розсилки, в яких споживачі відібрані за певною ознакою (статтю, віком, соціальним статусом), органи державної влади здійснюють розсилку інформаційних листів, брошур, буклетів та ін.

Пряма поштова розсилка — досить поширений канал прямого маркетингу, що часто використовується в публічному управлінні. Вона дає змогу точно ідентифікувати цільовий ринок споживачів продукту державного управління, може бути індивідуалізована, володіє достатньою гнучкістю і дає можливість швидко дізнатися і оцінити реакцію споживачів. І хоча витрати на комунікації з тисячами споживачів більше, ніж у випадку використання мас-медіа, ймовірність того, що відібрані адресати стануть потенційними покупцями продукту публічного управління, істотно підвищується.

В останні роки, зі зростанням процесів комп'ютеризації в суспільстві, все ширше в механізмах державного управління використовуються три нових канали прямого маркетингу: факс-пошта — пряма розсилка по телефаксу оголошень про продукти державного управління громадянам, які мають факсимільні апарати або комп'ютери, що виконують їх функції; е-пошта (електронна пошта), що дає змогу користувачам (індивідуальним адресатам або групам людей) пересилати повідомлення, файли, малюнки або web-сторінки з одного комп'ютера на інший; мовна пошта — автоматична система прийому та зберігання переданих по телефону усних повідомлень [409].

### **5.3. Світовий досвід застосування системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні**

Впродовж останньої чверті ХХ ст. система маркетингових комунікацій демонструє стійку тенденцію до експансії своїх підходів, способів мислення, технологій у публічному управлінні. Саме тому важливо оцінити реальні передумови вико-



ристання системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні, а також узагальнити деякі тенденції розвитку її концепції в цілому.

Щоб порівняти, якою мірою маркетингові комунікації співвідносяться з публічним управлінням, зупинимось спочатку на етапах їх еволюції як на Заході, так і в Україні.

У 60-ті роки ХХ ст. у розвитку державних комунікаційних та маркетингових кампаній довгий час лідирували США, Великобританія, Канада, де держава перетворилася на головного рекламодавця [202].

Так, метою діяльності британського державного ЦІУ є розробка для всіх гілок влади та державних установ комунікаційних кампаній, адресованих як власним громадянам, так і зарубіжній аудиторії. На останню припадає 30 % усіх інформаційно-рекламних кампаній. Державні маркетингові кампанії ініціюються міністерствами.

Наразі ЦІУ здійснює такі заходи: вибирає висококваліфікованого виконавця замовлення; запрошує авторитетного зовнішнього консультанта; затверджує мету і стратегію кампанії, запропоновані виконавцем попередньо; тестує кампанію, використовуючи для цього власну дослідницьку лабораторію; здійснює контроль за реалізацією та управлінням кампанією; оптимізує фінансові витрати; оцінює ефективність кампанії та ін.

Кампанії, проведені ЦІУ, можна типологізувати так: фінансово-економічні (реклама експортних товарів, технологій економних витрат води, електроенергії та ін.), соціальні (вплив на поведінку людей у сфері особистої безпеки, охорони здоров'я, навколишнього середовища), інформативні та іміджеві (реклама військової або поліцейської служб за контрактом, соціальних служб) [203, с. 80–87].

На відміну від Великобританії, у США центром державної комунікації є не державна, а громадська структура — Рада з реклами. Нині це дуже впливова некомерційна організація, у межах якої професіонали реклами — рекламодавці, рекламні

агентства та ЗМІ — об'єднують зусилля, ресурси, таланти для просування ініціатив, націлених на вирішення важливих проблем у механізмах державного управління.

У структурі Ради — центральний офіс, що міститься в Нью-Йорку, а також регіональні відділення у Вашингтоні та Лос-Анджелесі. До складу керівництва організації входить 84 особи — найвідоміші журналісти, рекламисти і рекламодавці. У складі Ради 16 комітетів, що спеціалізуються на бюджеті кампаній, проведенні паблік рилейшнз, аналізі ефективності рекламних кампаній тощо. Також є комітет з державної політики, промисловий комітет. Штатних працівників дуже мало — трохи більше 20 осіб.

Бюджет складений з пожертвувань від рекламодавців, ЗМІ, рекламних агентств, профспілок, журналістів і рекламистів. Великі пожертвування не допускаються, щоб уникнути залежності Ради від однієї особи, фірми тощо. Інформаційний простір надається безкоштовно, якщо йдеться про соціально значущі кампанії.

Франція довго відставала від інших західних країн у розвитку державної комунікації, рекламних кампаній. Пояснювалося це певною мірою тим, що до недавнього часу радіо і телебачення були державними, що забезпечувало регулярне інформування населення про діяльність державних структур.

Першою, по-справжньому маркетинговою кампанією, яку здійснила французька держава, була кампанія боротьби за безпеку дорожнього руху, яка стартувала на початку 70-х років ХХ ст. у зв'язку з різким збільшенням числа дорожньо-транспортних пригод, які помітно погіршили демографічну статистику, і це стало справжнім національним лихом.

Другою, загальнонаціональною кампанією стала боротьба за економію електроенергії, потім — санітарно-просвітницька.

У 1987 році у країні вже було проведено 37 державних комунікаційних кампаній загальною вартістю 236 700 000 франків.

Такий показник вважається нормальним для країни, що має потужний державний сектор [204]. Говорячи про поєднан-

ня в механізмах державного управління процесу інформування громадян з метою формування у них правильного, з точки зору фахівців, мислення про ремені безпеки, споживання алкоголю, тютюнопаління тощо, треба мати на увазі, що перехід від думки до поведінки досить тривалий.

Так, у 1987 році 83 % французів вважали тютюнопаління фактором ризику, 63 % опитаних думали те саме про алкоголь, але саме в 1987 році продаж цигарок у Франції досяг рекордної цифри.

На підставі цього дослідники зробили ще один висновок, що, діючи одним переконанням, лише через ЗМІ, держава може домогтися зміни поведінки не більше 30 % охопленої аудиторії. Глибоко вкорінені звички одним переконанням не змінити, тим більше що відмова від шкідливої звички не дає миттєвої відчутної вигоди. Час переконання може вимірюватися десятиліттями. Це стосується боротьби з алкоголізмом, тютюнопалінням, наркоманією, роками і місяцями впровадження ременів безпеки, нових правил дорожнього руху. Після того як досягнутий граничний рубіж і кількість людей, що міняють поведінку під впливом одержуваної інформації, більше не росте, держава переходить до нормативно-правової регламентації.

У липні 1989 року, коли використання ременів безпеки стало обов'язковим, індекс бажаної поведінки виріс з 26 до 60 %. Водночас кількість порушень, що стосуються перевищення швидкості, впала з 26 до 10 %. У цьому випадку важливим було те, що адміністративна заборона на їзду без ременів була прийнята після проведення серйозної роз'яснювальної кампанії, що відповідним чином підготувала громадську думку.

Чи може бути у регламентації нульовий ефект? Так, якщо вона не була підготовлена під час тривалої інформаційної кампанії або підготовлялася погано.

У Норвегії почали боротися з курінням одними регламентаціями. В 1990 році збільшили ціни на цигарки на 13 %, домоглися тимчасового зниження споживання, яке було подолано

за рік. У 1991 році ціни були підняті вже на 30 %. Через 3 роки рівень споживання тютюнових виробів був знову відновлений.

Найважливий досвід свідчить, що санкції можуть бути дуже ефективні для зміни поведінки громадян, але тільки тоді, коли влада використовує їх з невідворотністю року. Крім цього, найважливішою умовою ефективності санкцій є попередньо сформоване переконання в тому, що, наприклад, не можна перевищувати швидкість на дорогах. Діяти каральними кампаніями по-французьки або по-норвезьки не досить ефективно [205].

Інший приклад показують англо-саксонські країни. Там повага до закону, рівність прав та обов'язків громадян — суть суспільного виховання. Тому в США, Великобританії прийнята головним чином заборонна політика щодо тютюну, порушення правил дорожнього руху. Санкції є невідворотними і постійними. Найкращий ефект дає комбіноване застосування переконання, регламентації і санкцій.

Одне переконання, навіть побудоване за всіма маркетинговими принципами, не може привести до викорінення шкідливих звичок, тим більше, що в минулому держава не дуже реагувала на них або навіть заохочувала до того, що стосується споживання, монополюючи вироблених ними самими, тютюну або вино-горілчаних виробів.

Однак сучасним маркетинговим чином організовані кампанії необхідні для того, щоб підготувати суспільство до правильного сприйняття регламентації і санкцій за невиконання встановлених механізмами державного управління правил.

Саме переконання дає змогу добре продавати регламентацію, забезпечує ефективність державного контролю. Інформування та переконання населення, як відомо, коштують дорого. Витрати на державну соціальну рекламу здійснюються за рахунок бюджету відповідних міністерств і відомств. Однак вони мають бути виділені окремим рядком. Іноді це питання вирішується навіть на рівні парламенту, наприклад, у Великобританії.

Часто в дискусії про плановану державну комунікаційну кампанію втручаються ЗМІ, що фактично означає початок процесу інформування і переконання громадян.

Світовий досвід проведення маркетингових державних кампаній дає можливість сформулювати дві найважливіші заповіді — не можна маскувати міркуваннями державної, публічної користі ті заходи, які здійснюються з іншої, менш благородної причини, наприклад, через дефіцит державного бюджету — не можна використовувати маркетинг у механізмах державного управління для популяризації або формування іміджу конкретного політика чи високопосадовця під шумок суспільної користі.

Для уникнення нечесного застосування маркетингу в публічному управлінні в багатьох країнах прийнято рішення про відокремлення замовників комунікаційних кампаній від виконавців. Відповідною сучасним підходам є реалізація кампаній незалежними від державних структур фірмами.

Суб'єктами державних комунікаційних кампаній можуть бути незалежні парапублічні структури, міністерства і відомства, у більшості з них є спеціальні відділи інформації та комунікації — спеціальні структури при перших особах держави, наприклад, є Служба збору і поширення інформації при Прем'єр-міністрі Франції; міжміністерські структури; органи регіонального управління та місцевого самоврядування; мерії; генеральні ради; префектури та ін. Цілями державних маркетингових кампаній виступають корекція за допомогою інформування та переконання поведінкових моделей громадян, що являють серйозну загрозу для суспільства, впровадження в життя суспільства ідей, цінностей, алгоритмів поведінки, розглянутих більшістю як позитивні.

Основними напрямками розвитку системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні є попередження найбільш небезпечних захворювань, нещасних випадків, санітарно-гігієнічне просвітництво, захист навколишнього середовища, просування таких цінностей, як сім'я, діти, співчутливе ставлення до старих, інвалідів, невиліковно хворих

людей, розвиток політичної участі громадян, попередження суспільних конфліктів і криз.

Довіра до джерела інформації — останній по порядку, але не за значимістю елемент послання. Аудиторія має знати, що комунікатором у даній кампанії виступає або державна структура, що представляє одну з гілок влади — уряд, парламент, судову владу, або знана і шанована громадська організація. Анонімність, недостатня популярність чи погана репутація комунікатора зводять нанівець його комунікаційні зусилля.

Метою комунікаційних кампаній є не стільки інформування, скільки прагнення роз'яснити точку зору уряду, допомогти зрозуміти її, спонукати до дії, тобто прийти на виборчі дільниці і проголосувати. Вони — складова частина демократичного процесу прийняття державного рішення. До іншої категорії урядових комунікаційних кампаній можна віднести ті, про які йшлося — кампанії соціально значущих цілей, що стосуються фізичного і духовного здоров'я, безпеки нації та ін.

До державної комунікації належать також кампанії, проведені законодавчою і судовою гілками влади, органами регіонального управління та місцевого самоврядування. В останньому випадку комунікація, зберігаючи всі достоїнства публічності та відкритості, набирає характеру справжнього діалогу на регіональному та місцевому рівнях. Існує, як правило, менша дистанція і більше взаєморозуміння між керівниками і керованими, використовуються різноманітніші засоби і технології комунікації, у яких ЗМІ не відіграють таку колосальну роль, як на загальнонаціональному рівні.

Значимість особистісного начала робить регіональну та місцеву комунікації змістовнішими й емоційно насиченішими. Слід наголосити, що особливо важливі комунікації з боку тих державних структур, які є відносно молодими і не мають сталих традицій. Не менш важлива комунікація і в момент ідентифікаційної кризи, коли влада в цілому, або окремі її гілки, або структури втрачають престиж, довіру і повагу як суспільства в цілому, так і власного апарату.

Типологію державних комунікаційних кампаній можна зобразити так:

1. За суб'єктами діяльності — уряд, міністерства, відомства, спеціальні структури при перших особах держави, міжвідомчі структури, органи регіонального управління та місцевого самоврядування та ін.
2. За об'єктами впливу — зовнішня, внутрішня, національна, міжнародна.
3. За характером впливу — інформуючі, роз'яснювальні, переконуючі, іміджеві.
4. За цілями — політичні (вирішення питань зайнятості, боротьби з інфляцією, сплати податків, розвиток самоврядування, самовизначення територій та ін.), соціальні (попередження захворювання СНІДом, іншими інфекціями, боротьба з наркоманією, тютюнопалінням та алкоголізмом, акції солідарності із соціально уразливими групами), фінансово-економічні (реклама експортних товарів, технологій економної витрати води і електроенергії та ін.).

Конкретний досвід, накопичений державними установами за кордоном, показує великі перспективи і значимість глибоко продуманої і послідовно здійснюваної комунікаційної стратегії.

Комунікаційний бум, що розпочався в останні десятиліття ХХ ст. у механізмах державного управління, не тільки сприяв зміцненню легітимності та ефективності влади, посиленню демократичного вектора в розвитку держави і політичної системи в цілому, а й відкрив низку проблем, які потребують вирішення.

Політико-адміністративна децентралізація і деконцентрація супроводжуються ідентичними процесами і в державній комунікації, множитья число суб'єктів комунікації і послань, адресованих, найчастіше, одній і тій самій аудиторії. Державні установи починають конкурувати між собою, що неминуче обертається комунікаційною інфляцією.

Це, у свою чергу, тягне за собою подорожчання вартості комунікаційних кампаній і, отже, не сприяє подальшому розвитку діалогу держави і суспільства. Однією з найсерйозніших проблем, з якою стикається державна комунікація, є стійкий негативний імідж державної служби, чиновницького апарату в очах більшості західних суспільств.

У США постійно досліджується громадська думка. Це засвідчує те, що громадяни, наприклад, переконані в тому, що державні службовці працюють менше, а отримують більше, ніж всі інші працюючі. Стабільно впродовж десятиліть зростає також число тих, хто вважає, що уряд США більшу частину часу робить не те, що потрібно. У не меншому ступені державна комунікація страждає і від абстрактного характеру багатьох послань, нестачі спадкоємності і послідовності.

Багато дослідників звертає увагу і на те, що при проведенні кампаній загальнозначущих цілей держава перекладає всю відповідальність за події на громадян, їх неправильну поведінку. Однак дорожня безпека, наприклад, — це проблема не тільки водіїв, а й сумлінності роботи поліції, попередження інфекцій залежить не тільки від обережності громадян, а й від стерильності шприців, якості сироваток, професійної відповідальності працівників медичних установ тощо. Тому інформування та мобілізація суспільства, пошук шляхів залучення громадян до управління не повинні призводити до самоусунення держави від вирішення державних проблем. При всьому своєму впливі на громадську думку ЗМІ не в змозі самостійно впоратися зі СНІДом або наркоманією.

Одним з дискусійних серед фахівців є і питання про створення ефективної моделі організації державної комунікації. Чи повинні нею займатися спеціально створювані в державних установах структури або краще доручати цю справу незалежним рекламним агентствам, консалтинговим фірмам?

Вважаємо, що обидва варіанти мають право на існування. Як уже зазначалося, функціонування державних комунікаційних служб, що беруть на себе функцію не тільки замовника, а



й виконавця кампаній, необхідне тоді, коли державна установа не хоче залежати від, скажімо, недобросовісних журналістів, тенденційно налаштованих ЗМІ та ін.

Водночас слід пам'ятати, що державна комунікація ризикує в цьому випадку виявитися старомодною і провінційною, а отже, неспроможною. Якою б великою не була різниця між рекламою комерційною і рекламою соціальною, остання має робитися на тому ж професійному рівні, що й перша, з використанням сучасної стилістики, новітніх аудіовізуальних методів, бути зрілою і витонченою.

Сьогодні багато західних експертів посміюються, згадуючи урядову комунікацію початку 1970-х років. Сидячи, не ворухнувшись, за масивними столами у своїх кабінетах і не відводячи очей від об'єктива, міністри довго і серйозно розповідали телеглядачам про досягнення своїх відомств. Цей бюрократичний стиль був швидко відкинутий, бо не сприймався на тлі прогресуючої комерційної реклами і кліпів, а перетворення рекламистів на чиновників вельми плачевно позначалося на їх талантах.

Найприйнятнішим варіантом організації комунікації є, мабуть, співпраця держави-замовника і незалежного виконавця-професіонала. Відомо, що в державному управлінні за кордоном активно використовуються запозичені з класичного маркетингу методи вивчення суспільних потреб.

Звичайним заходом є, наприклад, проведення соціологічного опитування напередодні муніципальних виборів з метою визначення ступеня задоволеності жителів життям муніципального округу: роботою транспорту, прибиранням сміття, житловими умовами, якістю роботи адміністрації, умовами паркування, наявністю зелених зон, шкіл, дитячих садків та ін. В анкетах також фігурують питання щодо проблем, які громадяни вважають найболючішими, наприклад, благоустрій міських територій, поліпшення екологічної обстановки тощо. При проведенні загальнонаціональних опитувань обов'язково порушуються питання щодо роботи уряду в цілому і окремих

державних служб, ступеня їх відкритості, демократичності, уміння спілкуватися і співпрацювати з громадянами.

Застосовуючи маркетингові підходи і методи, держава переслідує двояку мету бути тягачем і причепом одночасно. Це означає, що, з одного боку, вивчається ринок, з'ясовуються потреби і запити громадян-клієнтів, з другого боку, держава прагне доводити до суспільства ті ідеї, цілі й проекти, які вона саме вважає першочерговими, наприклад, вступ до Європейського Союзу, мобілізуючи прихильників, впливаючи на політичну поведінку і вибір громадян. Навіть застосовуючи у широких масштабах анкетування, управлінці не забувають про те, що будувати політику на одних опитуваннях неможливо, оскільки інтереси громадян суперечливі. Одні вважають пріоритетним завданням розбивку зелених галявин, інші — облаштування автостоянок або підземних паркінгів, одні стурбовані збереженням тиші, інші — організацією молодіжного дозвілля.

Важко поєднати створення додаткових робочих місць та екологічну безпеку, зниження податків і розширення соціальних програм. Саме тому що інтереси людей конкурентні, органи державної влади та державного управління покликані керуватися не тільки сигналами, які подаються ринком, а й вищими політичними та моральними цінностями.

Еволюція системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні в останні десятиліття йде від впровадження окремих маркетингових технологій до формування нової управлінської парадигми, від епізодичної реклами політико-управлінського товару — до зміни філософії управління, яка трансформується з переважно силового в переважно переконуюче поле [206].

Саме тому на сьогодні застосування системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні — один з важелів перетворення бюрократичного, адміністративного управління на управління сучасне, соціально орієнтоване, політико-адміністративне.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, провівши порівняльний аналіз сутності поняття “комунікація” з різних дослідницьких та енциклопедичних джерел, ми дійшли висновку, що понятійно-категоріальний апарат так званої комунікативістики ще й досі не розвинувся до більш-менш стійкої та загальноовизначеної термінологічної системи.

Проведений теоретико-методологічний аналіз свідчить, що громадянські комунікації як публічний інформаційний обмін індивідів з питань оцінки стану, вираження, захисту та реалізації прав людини та громадянина у процесі міжособистісного спілкування та солідарного зв'язку з громадськими недержавними організаціями мають всі підстави розглядатися як потужний стратегічний ресурс демократизації публічного управління.

Сучасні системи публічного управління функціонують в умовах ускладнення простору соціально-політичної комунікації та урізноманітнення технологій комунікативної взаємодії. При збільшенні кількості учасників 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 й управління використовувати ефективні механізми взаємодії з громадськістю як безпосередньо (із залученням громадських організацій), так і опосередковано (через мас-медіа).

Сучасний етап розвитку суспільства пов'язаний із значним поширенням інформаційно-комунікативних технологій, які сприяють використанню громадянської комунікації як стратегічного ресурсу демократизації системи публічного управління. По своїй суті громадянську комунікацію можна розглядати як інформаційний обмін громадян у процесі міжособистісного спілкування та солідарного зв'язку з громадськими недержав-

ними організаціями та державними структурами з питань оцінки стану, вираження та захисту прав людини та громадянина.

Впровадження громадянської комунікації сприятиме поглибленню демократичності публічного управління, оскільки 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).

З метою виокремлення та посилення уваги до демократичного ресурсно-стратегічного комунікативного потенціалу спільноти, системного вирішення актуальних і нагальних суспільних проблем як з боку влади й публічного управління, так із боку громадськості, вважаємо доцільним ввести до наукового обігу поняття “публічно-комунікативна сфера” як постійно діючого форуму загальнонаціональних дискусій та обговорень, арену загальних цілей.

Наявність високого рівня розвитку інформаційного суспільства є необхідним, але це ще недостатня умова для реалізації в повному обсязі демократичного потенціалу державно-громадянської комунікації. Такою умовою, на наш погляд, слід вважати необхідність збігу політико-культурних інтересів влади й населення по використанню високих технологій у системі публічного управління. Адже формування електронної демократії не є лінійним і безперервним процесом трансформації відносин влади й суспільства. Також безглуздо й недоцільно впливати лише адміністративно-правовими методами як на функціональність електронної демократії, так і на всю громадянську комунікацію в суспільстві.

У монографії показано, що в Україні відсутні чітко визначені інституційні структури у формі конкретних комунікативних підрозділів органів державної влади, що на сьогодні в умовах сучасних модернізаційних процесів здебільшого провокують неефективність публічного управління, блокують публічність у сфері державної політики, поглиблюють відрив між органами державної влади та суспільством.

Також існують суттєві проблеми з формуванням та реалізацією ефективної державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства: не виконано план дій щодо реалізації Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”; відсутній план дій щодо реалізації національної стратегії подальшого розвитку інформаційного суспільства в Україні; не подолано цифрову нерівність у доступі громадян України до електронних комунікацій та інформаційних ресурсів, повільно зростає рівень комп’ютерної грамотності населення; низький рівень впровадження та використання можливостей інформаційно-комунікативних технологій (далі – ІКТ) у сферах освіти, науки, культури, охорони здоров’я, в агропромисловому комплексі та інших секторах економіки, відсутні відповідні галузеві та міжгалузеві програми; підтримка поглиблення демократичних процесів слабо координована та несистемна, зокрема, щодо проведення виборів, голосувань, загальнонаціональних та місцевих референдумів, опитувань та консультацій, запровадження механізмів громадсько-державного партнерства, здійснення громадського контролю на засадах широкого використання ІКТ та мережі Інтернет.

Принципово чіткого розуміння потребує сама методологія з’ясування того, чи можна забезпечити ефективність функціонування системи публічного управління, ігноруючи інформаційно-комунікативну взаємодію органів державної влади із громадськістю. З другого боку, рівень такої взаємодії має виступати критерієм її ефективності загалом. Саме тому сьогодні інституційною формою оптимізації державної комунікативної політики в Україні має стати Стратегія інформаційно-комунікативного розвитку системи органів державної влади, яка б забезпечувала реалізацію новітніх інноваційно-комунікативних методів, методик та технологій як у межах системи державного управління, так і на рівні взаємодії з громадськістю.

Особливо потрібно акцентувати, що сьогодні принципово важливим внеском у розвиток громадянської комунікації в

Україні став Указ Президента України “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” та “Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки”. Як наголошується в цих документах, активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробці і реалізації ефективної державної політики у різних сферах, утвердженні відповідальності перед людиною правової держави, розв’язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Важливою складовою Національної стратегії є також теза про недосконалість чинного законодавства, яке створює штучні бар’єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Такий стан справ призвів до того, що:

- відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;
- благодійники не мають ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, обтяжені бюрократичними процедурами, відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;
- більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг певним

видам організацій громадянського суспільства; реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, протягом яких вона надається, та необґрунтовані обмеження на види витрат, які можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів;

- потенціал організацій громадянського суспільства неповною мірою використовується органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг; спостерігається тенденція надання переваги у цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;
- недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння у працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;
- відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства.

Принциповим пріоритетом у Національній стратегії є те, що вона базується на принципах: пріоритету прав і свобод людини і громадянина; верховенства права; прозорості, відкритості та взаємовідповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства; політичної неупередженості і недискримінації стосовно усіх видів організацій громадянського суспільства; забезпечення конструктивної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування та організацій гро-

мадянського суспільства; сприяння залученню громадськості до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення та створення сприятливих умов для формування, інституційного розвитку організацій громадянського суспільства та забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення. Все це, на наш погляд, дасть можливості для подальшого розвитку громадянського суспільства та ефективного впливу громадянських комунікацій на органи державної влади.

Однією з найдієвіших інституційних форм забезпечення комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості й ефективності реалізації державної комунікативної політики загалом має стати створення відповідної оперативномоніторингової структури.

Також у монографії досліджені поняття, роль, значення, структура, характеристики, світові тенденції розвитку маркетингових комунікацій у публічному управлінні. В результаті аналізу теоретичних і практичних положень впровадження маркетингових комунікацій у публічному управлінні виявлено основні зовнішні та внутрішні фактори, що безпосередньо впливають на їх формування та зміну.

Встановлено цілком реальну перспективу становлення маркетингових комунікацій публічного управління як носія системного принципу функціонування постіндустріального суспільства, орієнтованого на ноосферну парадигму цивілізації і пріоритетність завдання саморозвитку особистості.

На основі аналізу теоретичної, законодавчої баз маркетингу і публічного управління, використовуючи метод аналогії, схарактеризовано основні напрями та шляхи формування організаційно-правової бази впровадження інструментів маркетингових комунікацій у публічному управлінні.

Отже, запровадження новітніх інституціональних форм оптимізації державної комунікативної політики в Україні є од-



ним зі стратегічних і тактичних напрямів її реалізації, від концептуального й технологічного забезпечення яких залежить розвиток держави, її внутрішня та зовнішня політика, збалансованість в утвердженні нових пріоритетів її функціонування та підтримка з боку громадянського суспільства.

Основними напрямками посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію публічного управління в Україні мають стати: принципова зміна стратегії діяльності органів публічного управління та місцевого самоврядування як таких, що покликані виконувати функції безпосереднього постачальника послуг для громадськості; структурне упорядкування й розмежування повноважень та функцій між прес-службами відомств і департаментами з комунікацій; використання досвіду впровадження публічної політики більшості демократичних країн щодо посилення комунікативної взаємодії держави із громадянським суспільством; підписання угоди про партнерство між урядом і громадськістю в Україні, в основі якої має бути передбачена чітка процедура розподілу сфер діяльності й толерантне ставлення один до одного, спираючись на вміння громадян відстоювати та реалізовувати свої професійні й громадянські права.

Для цього принципового значення набуває: створення інтернет-сайтів при громадських радах із максимально систематизованою інформацією; синхронізація взаємодії рад у форматі проведення постійного міжвідомчого діалогу із залученням відповідних груп і комісій; організація роботи рад за принципом циклічності за допомогою механізму оперативного звітування; унормування проведення засідань рад у визначені строки та оприлюднення результатів діяльності робочих груп, які функціонують у складі ради, тощо; більш ефективна співпраця України в межах міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (OGP-ініціативи), де міститься 30 конкретних зобов’язань України щодо реалізації Національного плану дій з впровадження Відкритого Уряду.

Лише плідна, продуктивна діяльність держави і громадського сектору із глибокою турботою про процедурну сторону демократії може викликати інтерес громадян до поглиблення їх громадянсько-комунікативної взаємодії з органами влади та посилення демократичного впливу на них. Адже навчання демократії передбачає не стільки розповіді про її достоїнства, скільки освоєння демократичної практики.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Анохин М. Г.* Политика: возможность современных технологий / М. Г. Анохин, В. С. Комаровский. — М.: Мысль, 2011. — 557 с.
2. *Блауберг И. В.* Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. — М., 1973. — 269 с.
3. *Богданов А. А.* Всеобщая организационная наука (тектология) / А. А. Богданов. — 3-е изд. — Т. 3. — Берлин, 1929. — 534 с.
4. *Скуратівський В. А.* Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: навч. посіб. / В. А. Скуратівський, М. Ф. Шевченко. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — 186 с.
5. *Василик М. А.* Основы теории коммуникации: учебник / М. А. Василик. — М.: Гардарики, 2003. — 615 с.
6. *Большой энциклопедический словарь* / под ред. А. М. Прохорова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Науч. изд-во “Большая Российская энциклопедия”; СПб.: “Норинт”, 1997. — 1456 с.
7. *Кули Ч.* Общественная организация // Тексты по истории социологии XIX–XX веков: хрестоматия / Ч. Кули. — М.: Наука, 1994. — 430 с.
8. *Комунікація.* Вікіпедія — вільна енциклопедія. — Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>
9. *Черных А. И.* Социология массовых коммуникаций: учеб. пособие / А. И. Черных; Гос. ун-т. — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. — 451 с.
10. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. — М.: Эксмо, 2007. — 960 с.
11. *Милль Дж. С.* Просвободу: Есе / пер. з англ. / Дж. С. Милль. — К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. — 463 с.
12. *Зиммель Г.* Философия денег // Теория общества. Сборник / Вступ. стаття, сост. и общая ред. А. Ф. Филиппова [Пер. с нем.] / Г. Зиммель. — М.: КАНОН-пресс, 1999. — 416 с.

13. *Парк Р.* Город как социальная лаборатория // Рабочие тетради по теории и истории социологии / Р. Парк. — М., 1992. — Вып. 1. — 354 с.
14. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс. — М.: Аспект Пресс, 1998. — 603 с.
15. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. Курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М.: Юрид. лит., 1997. — 400 с.
16. *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.
17. *Спенсер Г.* Западно-европейская социология XIX века / Г. Спенсер. — М.: Мысль, 1996. — 574 с.
18. *Спенсер Г.* Опыты научные, политические и философские / Г. Спенсер. — Минск: Современный литератор, 1998. — 1407 с.
19. *Лебон Г.* Психология народов и масс / Г. Лебон; [пер. с фр. А. Фридмана и Э. Пименовой]. — СПб.: Издание Ф. Павленкова, 1896. — 329 с.
20. *Тард Г.* Личность и толпа. Очерки по социальной психологии / Г. Тард; [пер. с фр.]. — СПб.: Издание А. Большакова и Д. Голова, 1903. — 178 с.
21. *Сигеле С.* Преступная толпа / С. Сигеле. — М.: Институт психологии РАН, Издательство “КСП+”, 1999. — 320 с.
22. *Науменко Т. В.* Массовая коммуникация: теоретико-методологический анализ / Т. В. Науменко. — М.: “Перспектива”, 2003. — 322 с.
23. *Логунова М. М.* Комунікації судової влади: науково-практичний посібник / М. М. Логунова, М. Г. Лашкіна, П. О. Гвоздик. — К.: АДЕФ-Україна, 2011. — 276 с.
24. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії “громадянське суспільство” / Ю. Габермас; пер. з нім. А. Онишко. — Львів: Вид-во “Літопис”, 2000. — 218 с.

25. *Матвеев Р. Ф.* Демократия в современном мире: проблемы методологии в контексте политологии и права: сборник статей (сост., предисл. Я. Пляйс, А. Шатилов) / Р. Ф. Матвеев. — М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. — С. 32–43.
26. *Deutsch K.* The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control / K. Deutsch. — London: Free Press of Glencoe, 2003. — 316 p.
27. *Красин Ю. А.* Судьбы демократии в России // Демократия, управление, культура: проблемное измерение современной политики. Политические науки. Ежегодник / Ю. А. Красин. — М.: РОССПЭН, 2007. — С. 40–60.
28. *Дзялошинский И. М.* Гражданские коммуникации и публичная политика // Демократия, управление, культура: проблемное измерение современной политики. Политические науки. Ежегодник / И. Дзялошинский. — М., 2007. — С. 388–409.
29. *Рашковська (Козакова) О. В.* Етимологія поняття “комунікація” / О. В. Козакова // Інвестиції: практика та досвід. — 2012. — № 20. — С. 121–124.
30. *Купряшин Г. Л.* Теория и механизмы современного государственного управления / Г. Л. Купряшин, А. И. Соловьев; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. — М.: Унив. гуманитар. лицей, 2013. — 642 с.
31. *Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка.* — Л.: Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. — 352 с.
32. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова.* — К.: Факт, 2003. — 384 с.
33. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. — М.: Академия, 1995. — 245 с.
34. *Чак С.* Чи правильно ми говоримо? / С. Чак. — К.: Освіта, 1997. — 240 с.

35. *Шпортъко О.* Поле публічної політики / О. Шпортъко // Політичний менеджмент. — 2010. — № 5 (44). — С. 90–96.
36. *Manin B.* On Legitimacy and Political Deliberation, Political Theory / В. Manin. — 1987. — Vol. 15. — 351 p.
37. *Декларація* про право та обов'язок окремих осіб, груп і органів суспільства заохочувати та захищати загально-визнані права людини та основні свободи: прийнята Генеральною Асамблеєю ООН (9 грудня 1998 р.) // Права людини в документах ООН. — Амстердам-Київ, 1997. — Кн. 1. — С. 52–65.
38. *Гражданские* коммуникации и гражданское общество / науч. ред. и состав.: И. М. Дзялошинский. — М., 2009. — 343 с.
39. *Національна стратегія* сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. / Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
40. *Дружинин В. В.* Проблемы системологии (проблемы теории сложных систем). С предисл. акад. В. М. Глушкова / В. В. Дружинин, Д. С. Конторов. — М.: Сов. Радио, 1976. — 296 с.
41. *Луман Н.* Общество как социальная система / Н. Луман; пер. с нем. А. Антоновского. — М.: Логос, 2004. — 232 с.
42. *Нэсбитт Д.* Что нас ждет в 90-е годы. Мегатенденции: год 2000. Десять новых направлений на 90-е годы / Д. Нэсбитт, П. Эбурдин. — М.: Республика, 1992. — 415 с.
43. *Нисневич Ю. А.* Информационно-коммуникационная стабилизация политической системы / Ю. А. Нисневич // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. — 2006. — № 1 (6). — С. 68–80. — (Серия: Политология).
44. *Демпсі Дж.* Інтернет є унікальним засобом розвитку демократії, якщо він захищений від урядового контролю / Дж. Демпсі, Д. Вайцнер // Права людини в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.khpg.oipsc1ex.p1ipic1=923166597>

45. *Граут-Сміт Т.* Сучасна урядова комунікація: приклад Великої Британії / Т. Граут-Сміт, Л. Побережна, Л. Гуменюк // Запровадження комунікацій у суспільстві / за заг. ред. Н. К. Дніпренко, В. В. Різуна. — К.: ТОВ “Вістка”, 2009. — С. 22–29.
46. *Тоффлер Э.* Третья волна / Э. Тоффлер; пер. с англ. — М.: АСТ, 2002. — 781 с.
47. *Гурковський В. І.* Державне управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні (історія, теорія, практика) / В. І. Гурковський. — К.: Видавництво “Науковий світ” МНДЦ з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України, 2010. — 396 с.
48. *Грабильників А. В.* Конституційне право громадян України брати участь в управлінні державними справами: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Грабильників. — К., 2006. — 19 с.
49. *Досвід взаємодії державних органів країн світу з інститутами громадського суспільства, залучення громадськості до формування та реалізації державної політики, протидії корупції, забезпечення електронного урядування [Електронний ресурс].* — Режим доступу: [http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid\\_OGP-MFA.pdf](http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Dosvid_OGP-MFA.pdf)
50. *Кули Ч.* Общественная организация // Тексты по истории социологии XIX–XX веков: хрестоматия / Ч. Кули. — М.: Наука, 1994. — 430 с.
51. *Мид Дж. Г.* Избранное: сб. переводов / Центр соц. научн.-информ. исследований. Сост. и переводчик В. Г. Николаев. Отв. ред. Д. В. Ефременко / Дж. Г. Мид. — М., 2009. — 290 с.
52. *Парк Р.* Город как социальная лаборатория // Рабочие тетради по теории и истории социологии / Р. Парк. — М., 1992. — Вып. 1. — 354 с.
53. *Лассуэлл Г.* Техника пропаганды в мировой войне / Г. Лассуэлл. — М. – Л., 1929. — 212 с.

54. *Парсонс Т.* О социальных системах / Т. Парсонс. — М.: Академический проект, 2002. — 832 с.
55. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Т. Парсонс. — М.: Аспект Пресс, 1998. — 603 с.
56. *Lazarsfeld P.* The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign / P. Lazarsfeld., V. Berelson, H. Gaudet. — N. Y: Columbia University Press, 1969. — P. 101.
57. *Lazarsfeld P.* Mass Communication, Popular Taste & Organized Social Action / P. Lazarsfeld, R. Merton // W. Schramm (ed.). — Urbana, 1970. — P. 498.
58. *Мак-Люен М.* Розуміння медіа. Зовнішні розширення людини / М. Мак-Люен. — Канон-Пресс-Ц, Кучково Поле, 2003. — 278 с.
59. *Грачев М. Н.* Демократия: методология исследования, анализ перспектив / М. Н. Грачев, А. С. Мадатов. — М.: Изд-во "АЛКИГАММА", 2004. — 128 с.
60. *Lippmann W.* Public Opinion / W. Lippmann. — N. Y.: Harcourt Brace, 2006. — 567 p.
61. *Christian Duncker (Hg.).* Ideologiekritik Aktuell — Ideologies Today. Bd. 1. London 2008, [1]. — 607 p.
62. *Mori no M.* Inform and Commun. Technol and Social and Economic Inclusion / M. no Mori. — N. Y., 2013. — 407 p.
63. *Бакулев Г. П.* Нормативные теории публичной коммуникации / Г. П. Бакулев // Соц. исслед. — 2010. — № 2. — С. 115–127.
64. *Шпортько О.* Поле публічної політики / О. Шпортько // Політ. менеджмент. — 2010. — № 5 (44). — С. 90–96.
65. *Cuilenburg J. J. van.* The Information Society: Some Trends and Implications / J. J. van Cuilenburg // European Journal of Communication. — 2007. — Vol. 2. — № 1. — P. 105–121.
66. *Concepts of Dialogue.* Considered from the Perspective of Different Disciplines. Weigand E. (ed.) Tubingen: Niemeyer, 2012 [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.capurro.de/infoconcept.html>



67. *Кравченко Ф.* Обзор доктрины информационной безопасности / Ф. Кравченко // Знание и право. — 2000. — № 11. — С. 3–7.
68. *Джигя Т. В.* Методи та технології впливу політичної реклами (на прикладі передвиборної кампанії) [Електронний ресурс] / Т. В. Джигя. — Режим доступу: [http://ucheg.ru/v5939/%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%B3%D0%B0\\_%D1%82.%page=12](http://ucheg.ru/v5939/%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0%B3%D0%B0_%D1%82.%page=12)
69. *Лукашев А. В.* Анатомия демократии, или Черный PR как институт гражданского общества / А. В. Лукашев, А. В. Пониделко. — СПб.: Бизнес-пресса, 2011. — 418 с.
70. *Зазыкин В. Г.* Публичная коммуникация в системе власти: структура и психологические факторы эффективности [Электронный ресурс] / В. Г. Зазыкин. — Режим доступа: <http://www.tandem-forum.ru>
71. *Реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин.* Проект [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crime-research.ru/library/reform.htm>
72. *Блажнов Е. А.* Паблик рилейшнз: приглашение в мир цивилизованных рыночных и общественных отношений / Е. А. Блажнов. — М.: Знание, 2004. — 348 с.
73. *Ромат Е. В.* Реклама: учебник для вузов / Е. В. Ромат. — 7-е изд. — СПб.: Питер, 2008. — 512 с.
74. *Party, parliament and personality* / ed. By P. Jones. — L., N.-Y.: Routledge, 2013. — 239 p.
75. *Эффективность государственного управления: Десятилетие измерения качества власти.* Доклад Всемирного банка [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/transition\\_economies\\_russian.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/transition_economies_russian.pdf)
76. *Блакар Р.* Язык как инструмент политической власти / Р. Блакар // Язык и моделирование политического взаимодействия. — М.: Прогресс, 2009. — С. 88–120.

77. *Ковлер А.* Демократия и участие в политике / А. Ковлер, В. Смирнов. — М.: Политика, 2006. — 488 с.
78. *Deutsch K. W.* Politische Kybernetic: Modelle und Perspektiven / K. W. Deutsch. — Freiburg, 2009. — 378 p.
79. *Овчаренко А. Н.* Социальное управление в информационном обществе: новые подходы / А. Н. Овчаренко // Социально-гуманитарные знания. — 2006. — № 6. — С. 22–43.
80. *СМИ и мировая политика. Социологический анализ роли СМИ в современном мире* / ред.-сост. И. В. Задорин. — М.: Политика, 2013. — 577 с.
81. *Аносова Л. С.* Соотношение понятий гласности, открытости и транспарентности: конституционно-правовые аспекты [Электронный ресурс] / Л. С. Аносова. — Режим доступа: [http://www.juristlib.ru/book\\_6236.html](http://www.juristlib.ru/book_6236.html)
82. *Казаринова Н. В.* Теория межличностного общения как междисциплинарное знание / Н. В. Казаринова, В. Н. Куницына, В. М. Погольша // Межличностное общение: учеб. для вузов. — СПб.: Питер; Прогресс, 2001. — С. 12–29.
83. *Щедровицкий Г. П.* Смысл и значение [Электронный ресурс] / Г. П. Щедровицкий // Избранные труды. — М.: Шк. культ. полит., 1995. — Режим доступа: [http://www.bdn-steiner.ru/modules/Books/files/GP\\_4.doc](http://www.bdn-steiner.ru/modules/Books/files/GP_4.doc)
84. *Гейбельс Й.* Дневники 1945 года. Последние записи [Электронный ресурс] / Й. Гейбельс. — Режим доступа: <http://www.e-reading-lib.org/book.php?book=14103>
85. *Андрійчук Т.* Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення [Електронний ресурс] / Т. Андрійчук // Вісн. книжкової палати. — 2009. — № 4. — Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkp/2009\\_4/st11.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkp/2009_4/st11.pdf)
86. *Губерський Л.* На чому ґрунтується міжнародний авторитет / Л. Губерський // Політика і час. — 2012. — № 4. — С. 17–25.

87. *История Древнего Востока: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности “История” / под ред. В. И. Кузищина. — М.: Высш. шк., 2001. — 462 с.*
88. *Ковлер А. Демократия и участие в политике / А. Ковлер, В. Смирнов. — М.: Политика, 2006. — 488 с.*
89. *Фарби Э. Д. Как создать успешную рекламу / Э. Д. Фарби. — СПб.: Нева, 2004. — 564 с.*
90. *Про функціональні повноваження Прем’єр-міністра України, Першого віце-прем’єр-міністра України, віце-прем’єр-міністрів України та Міністра Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 верес. 2006 р. № 1269. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1269-2006-%EF>*
91. *Манкевич И. А. Социально-коммуникационный подход в системе культурологического знания / И. А. Манкевич // Методология гуманитарного знания в перспективе XXI века. К 80-летию профессора Моисея Самойловича Кагана: материалы междунар. науч. конф. (Санкт-Петербург, 18 мая 2001 г.). — СПб.: Санкт-Петербургское философское общество, 2001. — Вып. № 12. — С. 83–87. — (Серия “Symposium”).*
92. *Richard Munch Die Entfaltung der gesellschaftlichen Kommunikation In: Richard Munch Dynamik der Kommunikationsgesellschaft Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2005 [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.academy-go.ru/Site/GrObsh/Publications/Munch3.shtml>*
93. *Lenart S. Shaping Political Attitudes XXI. Communication and Mass Media / S. Lenart // Thousand Oaks. — London — New Deli: Sage Publications, 2010. — P. 111–128.*
94. *Faccolini F. Media Discourse / F. Faccolini. — London: Edward Arnold. 1995; Chouliaraki L. Media Discourse and the Public Sphere // Discourse Theory in Turopean Politics: Identity, Policy and Governance. — N.-Y., 2005. — P. 356–407.*

95. *Козаков В. М.* Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні: монографія / В. М. Козаков. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 284 с.
96. *Шепель В. М.* Имиджология: секреты личного обаяния / В. М. Шепель. — Ростов н/Д: Феникс, 1997. — 498 с.
97. *McLuhan M.* The Guttenberg Galaxy / М. McLuhan // The Making of Typographic Man. — Toronto, 2006. — P. 13–37.
98. *Parlamento Europeo.* 5 aprile 2013. Relazione sui rischi di violazione nell'UE e particolarmente in Italia. Della liberta di espressione e di informazione (articolo 11, paragrafo 2 della Carta dei diritti fondamentali). Comissione per la liberta e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni. — P. 3.
99. *Digital Agenda for Europe: Action 108: Green paper on a converged audiovisual world* [Electronic resource]. — Access mode: [http:// ec. europa. eu/digital-agenda/en/pillar-i-digital-single-market/ action-108-green-paper converged-audiovisual-world](http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/pillar-i-digital-single-market/action-108-green-paper-converged-audiovisual-world)
100. *Шомова С. А.* Политическая коммуникация: социокультурные тенденции и механизмы / С. А. Шомова. — М.: Изд-во “Инион”, 2004. — 246 с.
101. *Усманов Б. Ф.* Социальная инноватика: учеб. пособие / Б. Ф. Усманов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Знание, 2010. — 611 с.
102. *Спенсер Г.* Западно-европейская социология XIX века / Г. Спенсер. — М.: Мысль, 1996. — 574 с.
103. *Фролова М. А.* Назначение понятий “массовая коммуникация”, “СМК” и “СМИ” и пропаганды / М. А. Фролова. — М.: Прогресс, 2011. — 499 с.
104. *Руженцева Н. Б.* Дискредитирующие тактики и приемы в российском политическом дискурсе: монография / Н. Б. Руженцева. — Урал. гос. пед. ун-т. — Екатеринбург: [б. и.], 2004. — 294 с.
105. *Рубинштейн Р. И.* Мифы народов мира / Р. И. Рубинштейн; Энциклопедия: в 2 т. / гл. ред. С. А. Токарев. —

- М.: НИ “Большая Российская энциклопедия”, 2000. — Т. 2. — С. 584–585.
106. *Article 3 of Protocol to amend the ASEAN Agreement for the Promotion and Protection of Investments*. Jakarta, 12 September 2012. — P. 167–189.
107. *Авинова Ю.* Информационная политика Российского государства на современном этапе: концептуальные и основные задачи [Электронный ресурс] / Ю. Авинова. — Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200007&nd=458202135>
108. *Зарецкая Е. Н.* Логика речи / Е. Н. Зарецкая. — М.: Финпресс, 1998. — 526 с.
109. *Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации* / под ред. В. Грачева. — М.: Знание, 2004. — 407 с.
110. *Авсеенко Н. А.* Теория и практика межкультурной коммуникации / Н. А. Авсеенко. — М.: Мысль, 2005. — 784 с.
111. *Василик М. А.* Наука о коммуникации или теория коммуникации к проблеме теоретической идентификации [Электронный ресурс] / М. А. Василик // Актуальные проблемы теории коммуникации: сб. науч. тр. — СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2004. — С. 4–11. — Режим доступа: [http://www.russcomm.ru/rca\\_biblio/v/vasilik.shtml](http://www.russcomm.ru/rca_biblio/v/vasilik.shtml)
112. *Акопов Г. В.* Глобальные проблемы и опасность сетевой политики [Электронный ресурс] / Г. В. Акопов. — Режим доступа: <http://www.problem.politnet.ru/>
113. *Дзялошинский И. М.* Манипулятивные технологии в СМИ [Электронный ресурс] / И. М. Дзялошинский. — Режим доступа: [www.dzyalosh.ru/.../manipulyativnye-tehnolog](http://www.dzyalosh.ru/.../manipulyativnye-tehnolog)
114. *Третьяк Г. Е.* Сущность коммуникации и ее место в социокультурной реальности [Электронный ресурс] / Г. Е. Третьяк. — Режим доступа: <http://www.festu.ru>
115. *Якубовський О. П.* Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. — 196 с. — Авторські с. 8–175.

116. *Щербич Г. А.* Маркетинговые коммуникации: учеб.-метод. пособие [Электронный ресурс] / Г. А. Щербич, Н. Н. Анохина. — Минск: БГЭУ, 2009. — 96 с. — Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/667004/>
117. *Ильин М. В.* Слова и смыслы: опыт описания ключевых политических понятий / М. В. Ильин. — М.: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 1997. — 432 с.
118. *Воробьев Ю. Л.* Коммуникативный диалог общества и власти: монография / Ю. Л. Воробьев. — Иркутск: Изд-во Иркут. гос. ун-та, 2007. — 456 с.
119. *Черныш М. Ф.* К проблеме эмпирических исследований гражданского общества / М. Ф. Черныш // Проблемы формирования гражданского общества / отв. ред. Э. Т. Голомкова. — М.: Политика, 2003. — С. 151–153.
120. *Баталов Э. М.* Без контроля над властью нет демократии / Э. М. Баталов. — М.: Новое общество, 2005. — 456 с.
121. *Клягин С. В.* Власть как коммуникация: опыт и актуальные уроки демаркации политического развития / С. В. Клягин. — М.: Знание, 2009. — 456 с.
122. *Мильтон Д.* Ареопагитика: речь о свободе печати, обращенная к английскому парламенту / Д. Мильтон // О свободе: Антология западноевропейской классической либеральной мысли / отв. ред. М. А. Абрамов. — М.: Наука, 1995. — С. 19–47.
123. *Романенко Е.* Электронное правительство как инструмент интерактивно-коммуникативного взаимодействия органов государственной власти с общественностью / Е. Романенко // [Рум. яз.] *Revista de Filosofie, Sociologii și Științe Politice*. — Chisinau, 2014. — № 2 (165). — Pag. 111–119; [Рус. яз.:] Вопросы философии, социологии и политических наук. — Кишинэу, 2014. — № 2 (165). — С. 111–119. [Издатель: Институт правовых и политических исследований Академии наук Молдовы].
124. *Сиссорс Дж.* Рекламное медиапланирование / Дж. Сиссорс, Р. Бэрон. — 6-е изд. — СПб.: Питер, 2004. — 461 с.

125. *DBCDE* [Electronic resource]. — Access mode: [http://www.dbcde.gov.au/about\\_us/corporate\\_plan\\_2011-13](http://www.dbcde.gov.au/about_us/corporate_plan_2011-13)
126. *Making* an Internet news portal liable for the offensive online comments of its readers was justified: the European Court of Human Rights. ECHR 294 (2013), 10.10.2013. [Electronic resource]. — Access mode: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4529626-5466299#{"itemid":\["003-4529626-5466299"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-4529626-5466299#{)
127. *Park H.* The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction / H. Park, J. Blenkinsopp // *International Review of Administrative Sciences*. — 2011. — № 77 (2). — P. 254–274.
128. *Перес Лапасаран Х.-К.* Принципы и преимущества децентрализации / Х.-К. Перес Лапасаран // *Общая теория*. — 2006. — № 1 (36). — С. 32–44.
129. *Чичановский А. А.* В тенетах свободы: политологические проблемы взаимодействия властных структур, средств массовой информации и общества в новых геополитических условиях / А. А. Чичановский. — М.: Славянский диалог, 2009. — 505 с.
130. *Романенко Є. О.* Інструментальна роль комунікації у формуванні державної політики / Є. О. Романенко // *Наук.-інформ. вісн. з держ. упр.* — 2013. — № 3. — С. 22–24.
131. *Бландел Р.* Эффективные коммуникации в системе политической власти. Принципы и практика в эпоху информации / Р. Бландел. — СПб.: Питер, 2000. — 479 с.
132. *Бернет Дж.* Маркетинговые коммуникации: интегрированный подход: пер. с англ. / Дж. Бернет, С. Мориарти; под ред. С. Г. Божук. — СПб.: Питер, 2001. — 864 с.
133. *Балмаева С. Д.* Медиаконвергенция и мультимедийная политика / С. Д. Балмаева. — М.: Информ. общество, 2010. — 452 с.
134. *Анисимцев Н.* Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант [Электронный ресурс] / Н. Анисимцев // *Проблемы теории и*

- практики управления: междунар. журн. — 2001. — № 6. — Режим доступа: <http://www.ptpu.ru/archive.htm>
135. *Драгомирецька Н.* Соціальне проектування як особлива форма побудови взаємодії суб'єктів державного управління з громадськістю / Н. Драгомирецька, А. Артеменко // 36. наук. пр. НАДУ. — К.: НАДУ, 2008. — Вип. 2. — С. 177–186.
  136. *Citizen Democracy: Political Activists in a Cynical Age.* Frantzich S. E. — Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2009. — Vii, 235 p.
  137. *Яковлев И. П.* Ключи к общению / И. П. Яковлев // Основы теории коммуникаций. — СПб.: Авалон; Азбука-классика, 2006. — С. 44–71.
  138. *О государственной тайне* [Электронный ресурс]: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (с изменениями и дополнениями). — Режим доступа: <http://base.garant.ru/10102673/>
  139. *Нисневич Ю. А.* Информационная политика России: проблемы и перспективы / Ю. А. Нисневич. — М.: Знание, 2009. — 511 с.
  140. *Ноэль-Нойман Э.* Общественное мнение. Открытие спирали молчания / Э. Ноэль-Нойман. — М.: Изд-во “Прогресс-Академия”, 1996. — 352 с.
  141. *Об информации, информатизации и защите информации* [Электронный ресурс]: Закон РФ от 20 февр. 1995 г. 24. — Режим доступа: <http://dvabor.porod.ru/docum/inf/inf.htm>
  142. *Блауберг И. В.* Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. — М., 1973. — 269 с.
  143. *Анохин М. Г.* Философские аспекты теории функциональной системы / М. Г. Анохин. — М.: Издательство “Наука”, 2013. — 400 с.
  144. *Аверьянов А. Н.* Системное познание мира: методологические проблемы / А. Н. Аверьянов. — М.: Политиздат. — 1985. — 263 с.



145. *Маркс К.* Экономические рукописи 1857–1859 годов // К. Маркс, Ф. Энгельс. — Соч. 2-е изд. — Т. 46. — Ч. I. — М.: Политиздат, 1957. — С. 209–298.
146. *Кін Дж.* Громадянське суспільство: старі образи, нове бачення / Дж. Кін; пер. с англ. О. Гриценко. — К.: К. І. С., 2000. — 191 с.
147. *Монтескьє Ш. Л.* О духе законов / Ш. Л. Монтескьє // Антология мировой философии: сборник философских текстов: Т. 1, Ч. 2. / сост. М. А. Парнюк, В. И. Даниленко. — К.: УМК ВО, 1991. — 308 с.
148. *Третій сектор* в Україні: проблеми становлення / М. Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В. А. Головенько, Ю. М. Галустян та ін. — К.: Український ін-т соціальних досліджень, 2001. — 173 с.
149. *Про схвалення* Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11. 2007 р., № 1035-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 89. — Ст. 3284.
150. *Про забезпечення* участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р., № 996 // Офіційний вісник України від 12.11.2010 р. — № 84. — Ст. 294.
151. *Типове* положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
152. *Василенко И.* Связь с общественностью в государственных организациях и местных органах власти: западный опыт / И. Василенко // Проблемы теории и практики управления. — 2003. — № 4. — С. 27–42.

153. *Hovland C. I.* Experiments in Mass Communication / C. I. Hovland, A. A. Lumsdaine, F. D. Sheffield. — Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1949. — P. 71.
154. *The 2011 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia* [Електронний ресурс]. — available at: [http:// transition. usaid. gov/ locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://transition.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/)
155. *Про об'єднання* громадян: Закон України від 16.06. 1992 р., № 2460-ХІІ // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon2. rada. gov. ua/laws/show/2460-12](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2460-12)
156. *Про звернення* громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
157. *Про доступ* до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р., № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). — 2011. — № 32. — Ст. 314.
158. *Про сприяння* розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26.02.2016 р., № 68/2016. — Режим доступу: [http:// zakon3. rada. gov. ua/laws/show/68/2016](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016)
159. *Національна стратегія* сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. / Режим доступу: [http:// www. president. gov. ua/documents /682016–19805](http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805)
160. *Довіра* українців до соціальних інституцій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http:// old. kiis. com. ua/ua/news/view-152. html](http://old.kiis.com.ua/ua/news/view-152.html)
161. *Про загальні* засади державної молодіжної політики в Україні Верховна Рада України: декларація від 15.12.1992 р., № 2859-ХІІ / [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. — Режим доступу: [http:// zakon4. rada. gov. ua/laws/show/2859–12](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2859-12)
162. *Про сприяння* соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України: від 05.02.1993 р., № 2998-ХІІ) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http:// zakon4. rada. gov. ua/laws/show/2998–12](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2998-12)

163. *Про молодіжні та дитячі громадські організації*: Закон України від 01.12.1998 р., № 281-XIV) / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/281-14>
164. *Про благодійну діяльність та благодійні організації*. Верховна Рада України; Закон від 05.07.2012 р., № 5073-VI. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
165. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення та безперешкодної реалізації права людини на свободу слова* // Закон України від 03.04.2003 № 676-IV / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/676-15>
166. *Про схвалення плану дій з впровадження в Україні міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”*: розпорядження Кабінету Міністрів України: від 5.04.2012 р. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>
167. *Якубовський О. П.* Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії: монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. — 196 с.
168. *Купряшин Г. Л.* Теория и механизмы современного государственного управления / Г. Л. Купряшин, А. И. Соловьев; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. — М.: Унив. гуманитар. лицей, 2013. — 642 с.
169. *Глузман С.* Три эшелона имитаторов [Электронный ресурс] / С. Глузман. — Режим доступа: [[http://lb.ua/cabinet/168\\_semen\\_gluzman](http://lb.ua/cabinet/168_semen_gluzman)]
170. *Скуратівський В. А.* Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: навч. посіб. / В. А. Скуратівський, М. Ф. Шевченко. — К.: Вид-во УАДУ. — 1999. — 186 с.
171. *Електронна демократія: сподівання та проблеми* / А. Джеффри, Д. Кедді, К. Вергез та ін.; [пер. з англ. С. Соколик, О. Орель, К. Гомма]. — К.: Центр адаптації дер-

- жавної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. — 164 с.
172. *Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку* / редкол.: Ф. М. Рудич (голова) та ін. — К.: Парламентське вид-во, 1998. — 352 с.
173. *Цвих В.* Групи інтересів, їх інститути та організації в громадянському суспільстві / В. Цвих // *Людина і політика*. — 2002. — № 3. — С. 33–46.
174. *Безродна В. І.* Особливості формування громадянського суспільства в процесі політичної модернізації України: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / В. І. Безродна; Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2003. — 16 с.
175. *Третій сектор в Україні: проблеми становлення* / М. Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В. А. Головенько, Ю. М. Галустян та ін. — К.: Український ін-т соціальних досліджень, 2001. — 173 с.
176. *Партико З.* Теорія масової інформації та комунікації / З. Партико. — Львів: ПАІС, 2008. — 290 с.
177. *Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні:* Указ Президента України від 26.02.2016 р., № 68/2016. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
178. *Соснін О.* Інформаційно-комунікативна компетентність громадянина в процесах формування громадянського суспільства / О. Соснін // *Віче*. — 2012. — № 20. — С. 34–45.
179. *Дніпренко Н.* Приклади комунікативних технологій / Н. Дніпренко // *Комунікація: влада — медіа — суспільство: науково-практичний збірник*. — К.: Вид-во “ВПК Експрес Поліграф”, 2012. — № 2. — С. 86–94.
180. *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.
181. *Литвінов О. В.* Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні /

- О. В. Літвінов // Публічне адміністрування: теорія та практика: електронне наукове фахове видання. — 2010. — Вип. 1. — С. 3.
182. *Якобсон Л. И.* “Школа демократии”: формирование “гражданских добродетелей” / Л. И. Якобсон // *Общественные науки и современность*. — № 1. — 2014. — С. 93–106.
183. *Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців.* Закон України від 15.05.2003 р., № 755-IV / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
184. *Комунальний вісник / Щомісячне довідково-інформаційне видання комунального підприємства “Керуюча компанія з обслуговування житлового фонду Дарницького району в м. Києві”.* — № 2. — 2015. — С. 43.
185. *Хмара О.* Електронний уряд Януковича вже 10 років як паперовий [Електронний ресурс] / О. Хмара, О. Кіфенко, О. Тимченко. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/02/19/6983815/>
186. *Оцінка впливу як засіб удосконалення інструментів політики (пер. з англ.)* Ресурсний центр розвитку громадянських організацій “Гурт”. — К.: “Видавничий дім” КМ “Академія”, 2007. — 76 с.
187. *Ткач М. П.* Проблеми визначення поняття державного управління / М. П. Ткач // *Правовий вісн. Укр. академії банківської справи*. — 2012. — № 8. — С. 59–63.
188. *Концепції дерегулювання економіки України.* — Режим доступу: [http://ndc-ipr.com.ua/files/ekspertno-analitychni/inshe\\_2/koncept\\_dereg.pdf](http://ndc-ipr.com.ua/files/ekspertno-analitychni/inshe_2/koncept_dereg.pdf)
189. *Окландер М. А.* Проблеми формування маркетингової системи країни / М. А. Окландер. — К.: Наукова думка, 2002. — 168 с.
190. *Чеботар С. І.* Маркетинг: метод. посіб. / С. І. Чеботар, Я. С. Ларіна, О. П. Луцій. — Київ: Наш час, 2007. — 504 с. — Режим доступу: [http://referaty.pp.ua/abstracts/ua/marketing/marketing\\_14280\\_16.php](http://referaty.pp.ua/abstracts/ua/marketing/marketing_14280_16.php)

191. *Закон України* “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 р. № 966-IV. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/966-15>
192. *Ромат Е.* Реклама в системі маркетинга / Е. Ромат. — К.: Студцентр, 2008. — 608 с.
193. *Електронне урядування в Україні* — ефективна влада для мешканців. — К.: ПРООН/ МПВСР, 2011. — 56 с.
194. *Гринчук Н.* Комплексний соціально-економічний розвиток міст: розгляд окремих методологічних підходів та механізмів / Н. Гринчук // *Управління сучасним містом*: 2004. — № 4/6. — С. 10–16.
195. *Журавська В. Г.* Управління якістю надання соціальних послуг: системний підхід / В. Г. Журавська // *Соціальний захист*. — 2007. — № 1. — С. 15–16.
196. *Кіслов Д. В.* Система маркетингових комунікацій у державному управлінні / Д. В. Кіслов // *Вісник КНТЕУ*. — 2013. — № 1. — С. 29–38.
197. *Рижиков В. С.* Системний підхід в технології розвитку економічної культури в умовах ринкової економіки / В. С. Рижиков // *Актуальні проблеми економіки*. — 2015. — № 4. — С. 58–67.
198. *Окландер М. А.* Проблеми формування маркетингової системи країни / М. А. Окландер. — К.: Наукова думка, 2002. — 168 с.
199. *Чаплай І. В.* Організаційно-правові аспекти адаптації механізму державного управління в Україні до європейських стандартів / І. В. Чаплай // *Інвестиції: практика та досвід*. — 2014. — № 16. — С. 154–156.
200. *Романенко Є. О.* Державно-громадське партнерство як засіб формування державної політики / Є. О. Романенко // *Міське самоврядування — основа сталого розвитку України: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка*. — К.: НАДУ, 2014. — Т. 2. — С. 209–211.

201. *Хачатурян Х. В.* Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна / Х. В. Хачатурян // Вісник Київського міжнародного університету. — 2009. — № 8. — Режим доступу: <http://www.kyumu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm>
202. *Лащенко О. В.* Моделі і механізми впровадження маркетингу в діяльність органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... д-ра філ. з держ. упр.: спец. 25.00.04 — місцеve самоврядування / О. В. Лащенко. — Дніпропетровськ, 2008. — режим доступу: [http://www.0zd.ru/marketing\\_reklama\\_i\\_torgovlya/modeli\\_i\\_mexanizmi\\_vprovadzheniya.html](http://www.0zd.ru/marketing_reklama_i_torgovlya/modeli_i_mexanizmi_vprovadzheniya.html)
203. *Емельянов С. В.* США: государственная поддержка стабилизации инновационной конкурентоспособности американских производителей / С. В. Емельянов // Менеджмент в России и за рубежом. — 2002. — № 3. — С. 73–87.
204. *Пинчук Н. С.* Інформаційні системи і технології в маркетингу: навч. посіб. / Н. С. Пинчук. — К.: КНЕУ, 2003. — 326 с. — Режим доступу: <http://учебник-online.net/book/611-informacijni-sistemi-i-texnologiyi-v-marketingu-navchalnij-posibnik-pinchuk-n-s-galuzinskij-g-p-orlenko-n-s/6-11-rol-i-znachennya-informaciyi-v-upravlinni-marketingovoyu-diyalnistyu-na-suchasnomu-etapi.html>
205. *Другов А. А.* Государственный маркетинг как важный фактор совершенствования механизма управления социально-экономическими процессами в обществе / А. А. Другов // Маркетинг в России и за рубежом. — 2005. — № 4. — Режим доступу: <http://www.mavriz.ru/articles/2005/4/3849.html>
206. *Гувер П.* Роль влади в регіональному економічному розвитку [Електронний ресурс] / П. Гувер. — Режим доступу: <http://www.marketologi.ru>. — Назва з екрана.

Досліджено теоретичну ідентифікацію понять “комунікація”, “соціальна комунікація”, “масова комунікація” та їх складових у контексті сучасних дослідницьких підходів; визначено атрибутивно-системні властивості комунікації в публічному управлінні; обґрунтовано роль інформаційно-комунікаційних технологій у розвитку комунікації у країнах європейського співтовариства; виокремлено та оцінено напрями посилення впливу громадянської комунікації на демократизацію системи публічного управління України; обґрунтовано напрями та шляхи використання маркетингових комунікацій у публічному управлінні.

Для науковців, викладачів, докторантів і аспірантів, а також практичних політиків, журналістів, працівників ЗМІ та широкого кола читачів, які цікавляться комунікативною політикою, її взаємодією із громадянським суспільством.

Наукове видання

**Козаков Володимир Миколайович**  
**Рашковська Ольга Володимирівна**  
**Ребкало Валерій Андрійович**  
**Романенко Євген Олександрович**  
**Чаплай Ірина Віталіївна**

## **ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКА КОМУНІКАЦІЯ: ШЛЯХ ВІД КРИЗИ ДО ВЗАЄМОДІЇ**

*Монографія*

Відповідальний редактор *В. Д. Бондар*  
Редактор *Ю. А. Носачук*  
Коректор *А. А. Тютюнник*  
Комп'ютерне верстання *А. П. Нечиторук*  
Оформлення обкладинки *О. О. Стеценко*

Підп. до друку 14.06.17. Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.  
Ум. друк. арк. 16,74. Обл.-вид. арк. 13,10. Наклад 300 пр.

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)  
03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

Видавець і виготовлювач  
ДП “Видавничий дім “Персонал”  
03039 Київ-39, просп. Червонозоряний, 119, літ. XX

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру  
суб'єктів видавничої справи ДК № 3262 від 26.08.2008 р.*