



УДК 329:352.07:364.467

І. В. ЧАПЛАЙ,
кандидат наук з державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом

ДЕЯКІ ЧИННИКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАКТИКИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ: УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто актуальні теоретичні й методологічні питання запровадження державно-громадянської комунікації, важливі для обґрунтування комплексної наукової проблеми формування та ефективного здійснення державної політики. Досліджено проблеми державно-громадянської комунікації, витoki яких слід шукати у збереженні багаторівневої монополізації державного управління. Доведено необхідність розробки методик планування і здійснення соціально важливих каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику.

Ключові слова: державна політика, державне управління, аналіз політики державного управління, державно-громадянська комунікація, владні структури.

I. V. CHAPLAY,

Ph.D in Public Administration, Ph.D student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

SOME FACTORS OF IMPROVING THE PRACTICE OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE-CIVIL COMMUNICATION: MANAGEMENT ASPECT

In the article the actual theoretical and methodological problems of the analysis of the introduction of state-civil communication, which are important for the substantiation of the complex scientific problem of formation and effective implementation of state policy are considered. The problems of state-civil communication are investigated, which show that the roots of this phenomenon should be sought in preserving the multi-level monopolization of public administration. There is a need to develop methods of planning and implementing of socially important channels of communicative influence of civil society on state policy.

Key words: state policy, public administration, policy analysis, state and civil communication, power structures.

И. В. ЧАПЛАЙ,

кандидат наук государственного управления, докторант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная академия управления персоналом

НЕКОТОРЫЕ ФАКТОРЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАКТИКИ ВНЕДРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ГРАЖДАНСКОЙ КОММУНИКАЦИИ: УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

В статье рассмотрены актуальные теоретические и методологические вопросы анализа внедрения государственно-гражданской коммуникации, важные для обоснования комплексной научной проблемы формирования и эффективного осуществления государственной политики. Исследованы проблемы государственно-гражданской коммуникации, истоки которых следует искать в сохранении многоуровневой монополизации государственного управления. Доказана необходимость разработки методик планирования и осуществления социально важных каналов коммуникативного воздействия гражданского общества на государственную политику.

Ключевые слова: государственная политика, государственное управление, анализ политики государственного управления, государственно-гражданская коммуникация, властные структуры.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Не підлягає сумніву, що практика запровадження державно-громадянської комунікації є складною та багатогранною. Набуття чинності конкретним законом щодо забезпечення державно-громадянської комунікації зовсім не означає, що центральна влада не буде нехтувати демократичними комунікативними принципами. Для досягнення вагомих

© Чаплай І. В., 2017

результатів в указаній сфері необхідні не просто прийняття закону, чи створення спеціалізованого органу державної влади, а політична воля, цілеспрямована системна діяльність посадових осіб з одночасною широкою суспільною підтримкою чітких, цілеспрямованих загальнодержавних заходів щодо реалізації державно-громадянської комунікації.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Складність та міждисциплінарний характер проблеми запровадження державно-громадянської комунікації зумовили потребу в її вивченні з різних теоретичних позицій. Серед вітчизняних праць з теоретичних питань формування запровадження державно-громадянської комунікації слід відзначити публікації таких дослідників, як Г.В.Атаманчук, В.Д.Бабкін, В.Д.Бакуменко, А.О.Білоус, М.Ф.Головатий, А.А.Дегтярьов, В.М.Князєв, В.М.Козаков, П.І.Надолішній, Н.Р.Нижник, В.А.Ребкало, Є.О.Романенко, В.А.Скуратівський, В.В.Тертичка, В.В.Цветков, Л.Юзьков та ін. Узагальнюючи теоретичні концепції дослідження вдосконалення практики запровадження державно-громадянської комунікації, ці автори в прикладному аспекті прагнуть змодельовати систему реалізації управлінських рішень. Разом із тим методологія дослідження проблематики запровадження державно-громадянської комунікації передбачає аналіз основних концепцій процесу її вдосконалення та здійснення.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є дослідження засад удосконалення практики запровадження державно-громадянської комунікації, що мають базуватися на імперативах і закономірностях системної трансформації суспільства.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Як зазначають фахівці з державного управління, проблема реалізації державно-громадянської комунікації не може бути вирішена лише за рахунок створення нових державних структур, уповноважених органів влади. Потрібне усвідомлення явища державно-громадянської комунікації як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаки.

Поняття державно-громадянської комунікації має бути застосоване до всіх службовців органів державної влади, управління, правосуддя (що передбачено законодавством низки країн) і громадських структур, наділених функціями з обслуговування населення, а не лише до так званих посадових осіб. Важливими є регламентація форм і процедури контролю за здійсненням державно-громадянської комунікації, наявність та дієвість кодексу посадової етики та поведінки службовців у процесі державно-громадянської комунікації.

Слід пам'ятати, що закони розробляються людьми і для людей, і головним завданням будь-якого закону є створення оптимальних правил регулювання суспільного співіснування, особливо стосовно формування досконалої системи державних комунікацій, що є соціальним і природним інструментарієм, здатним цілеспрямовано виконувати складні завдання, які можуть сприяти еволюційним перетворенням державного управління в контексті демократично спрямованого розвитку світової спільноти [1, с. 347].

Однак в умовах динаміки сучасних форм державних відносин із громадськістю це досить складно. Наприклад, сьогодні в Україні залишається без змін колишня доктрина основ політики державного комунікаційного забезпечення, незважаючи на досвід країн ЄС, де в державній комунікаційній політиці на першому плані саме принципи заохочення населення до діалогу з органами державної влади, підвищення його мотивації до співпраці. Звідси ж беруть початок нові відносини у сфері державно-громадянської комунікації, що, стаючи обов'язковим предметом соціального діалогу, виходять при цьому з-під жорсткого державного регулювання, перетворюються на запоруку соціальної злагоди і стабільності [1, с. 76].

На нашу думку, потребують розгляду кілька суперечливих риторичних тез.

Перша. Якість діючої влади та державно-громадянської комунікації в Україні. Для того щоб підготувати фахового дипломата, військового чи офіцера спеціальної служби, людину кілька років навчають у спеціалізованих навчальних закладах, після закінчення яких вона освоює тонкощі професії на практиці, поступово піднімаючись кар'єрними сходами професіоналізації.

Підготовка фахівців з державно-громадянської комунікації для подальшої роботи в органах державної влади на сучасному етапі об'єктивно не має такого запобіжника. Більше того, як слушно зазначає вітчизняний фахівець з комунікації С.Яценко, “сьогодні гостро відчувається необхідність комплексних досліджень ділової комунікації управлінців, особливо розробки нової концепції щодо ділового вербального спілкування. Рівень наукової розробки тематики не відповідає сучасним вимогам. Необхідне усвідомлення існування типових перешкод на шляху до ефективного спілкування управлінців” [2, с. 54].

Друга. Незавершеність комунікативної реформи у сфері державного управління і поява в цьому зв'язку неофіційної, тіньової архітектури впливів на ухвалення в державі політичних та управлінських рішень. Це, безумовно, є фактором, що суттєво ускладнює процес державно-громадянської комунікації.

Третя. Довіра людей до ресурсів державно-громадянської комунікації в Україні та до політичної діяльності окремих виконавців інформаційної політики, що характеризується зменшенням можливостей державного управління реалізовувати свої рішення на практиці [3, с. 373].

Четверта. Механізми реалізації державно-громадянської комунікації у системі державної служби шляхом здійснення передбачених Законом України “Про інформацію” спеціальних перевірок є суто юридичними за своєю суттю і не визначають критеріїв моральності осіб, які відповідають за їх реалізацію. Скоріше за все необхідно на законодавчому рівні затвердити кодекс правил доброчесності державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держав – суб'єктів відповідальності за правопорушення у сфері державно-громадянської комунікації щодо переліку добровільних самообмежень, які особа зобов'язується взяти на себе у зв'язку із виконанням функцій державно-громадянської комунікації. Моральність та порядність державної посадової особи в процесі реалізації державно-громадянської комунікації повинна знаходити адекватну матеріальну мотивацію з боку держави. Це, на нашу думку, аксіома.

І п'ята, остання. Правозастосовна практика та зворотний зв'язок з національною інформаційною політикою. Адже, як зазначає більшість правників, чинний Закон України “Про інформацію” [4] є досить складним та незвичним за своєю внутрішньою логікою та філософією. Крім того, правозастосовна практика наочно демонструє наявність у Законі деяких контраверсійних норм та правових колізій.

Відомий український учений у галузі державного управління Є.О.Романенко лаконічно зазначає, що “основними формами зовнішньої комунікативної політики держави повинні бути певні види PR-комунікацій. З огляду на це потрібно чітко розмежовувати PR-комунікації, як: 1) засіб підтримки маркетингу (комунікація спрямована на цільову аудиторію громадськості, досягнення її підтримки та лояльності); 2) засіб формування певної репутації як органів державної влади, так і громадських організацій (забезпечується досягнення довіри з боку зацікавлених груп громадськості (бізнес-структури, органи державної влади та місцевого самоврядування)” [5].

Однак не менш важливими формами зовнішньої комунікативної політики громадськості з органами державної влади є такі засоби маркетингових комунікацій, як: стимулювання збуту; персональний продаж; прямий маркетинг; паблік рилейшнз; пропаганда та неформальні вербальні комунікації та ін. У практичному вимірі певний інтерес також становлять синтетичні засоби маркетингових комунікацій, зокрема виставки і ярмарки, брендинг, копірайтинг, мерчандайзинг, івент-маркетинг тощо. Зовнішніми формами комунікації можуть також бути телеконференції, публічні зустрічі, панельні дискусії або презентації, виставки та подібні до них заходи.

Для того щоб кожна громадська організація доносила до державного сектору точну та достовірну інформацію, вона повинна мати належно організовану систему спілкування з відокремленими підрозділами, філіями, персоналом та працівниками. Це, як правило, називається

внутрішньою формою комунікації. Внутрішнє спілкування є важливою ознакою адміністративної структури громадської організації. Слід наголосити на тому, що ефективність впливу неурядових організацій на прийняття рішень органами державної влади істотно різниться залежно від ступеня розробленості проблем, що мають вирішувати громадські організації [6, с. 248]. Це, у свою чергу, потребує підтримки якісних комунікаційних каналів внутрішнього зв'язку всередині самої громадської організації, для чіткішого формулювання свого бачення та встановлення продуктивного діалогу з органами державної влади. Центральна організація чи корпоративний офіс громадської організації повинен добре інформувати свої філії про нові напрями політики та зміни в діяльності. Працівники громадських організацій повинні бути мотивовані, дотримуватися ділових принципів та сповідувати етичні ідеї громадської організації, щоб запобігти можливим відхиленням від намічених цілей роботи, яку вони виконують. Внутрішня *форма* комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику забезпечує залучення всіх працівників громадських організацій до розроблення механізмів прийняття політичних рішень, а також стосовно винесення на обговорення з органами державної влади головних проблем, і до визначення шляхів їх розв'язання [7, с. 186–187].

Кожен орган державної влади використовує деякі офіційні канали зв'язку з представниками громадськості. Але формальні канали працюють з деякими обмеженнями. Безперервна підтримка офіційного каналу потребує певного часу і витрат ресурсів (матеріальних, організаційних, ресурсних). Дуже часто подібні канали є просто законодавчо задекларованими, не досягають реально поставленої мети та визначаються громадськими організаціями як формальні та рутинні. Так, згідно зі ст. 13 Постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів:

- конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю;
- інтернет- та відеоконференцій.

Додатково у рамках публічного громадського обговорення можуть проводитися засідання громадських рад, інших допоміжних органів, утворених при органах виконавчої влади” [8; 9].

З метою ідентифікації основних проблем щодо ефективності роботи каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику на базі громадської організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” з травня по липень 2017 р. було проведено соціологічне дослідження “Опрацювання думок жителів міста Києва щодо міри задоволення рівнем власного впливу на рішення місцевої ради та щодо готовності брати участь в управлінні своїм містом”. У процесі дослідження було опитано 400 респондентів міста Києва віком від 35 до 70 років. Серед них по 200 чоловіків та жінок, що становить по 50%. Розмір вибірки визначався виходячи з необхідної точності аналізу, вартості дослідження та часу, потрібного для його проведення. Відбір респондентів проводився згідно з квотами: стать, вік та ознаками, що, виходячи з позиції “типового” громадянина, мають бути покладені в основу сучасного механізму державного управління. Систематична похибка вимірювання становить близько 5% (див. рисунок).

Як показали результати дослідження, переважна більшість громадян не задоволена рівнем власного впливу на рішення місцевої ради, однак у локальних питаннях, вирішення яких не потребує багато фінансових та інших ресурсів і не становить безпосередньо загрозу суспільним/демократичним цінностям/правам (проблеми гендерної рівності, соціального захисту тощо), громадянам набагато легше встановити продуктивний діалог з органами державної влади [6, с. 248].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Результати здійсненого у статті аналізу показали, що ефективність державно-громадянської комунікації в сучасних умовах реформування українського суспільства має визначатися глибоким аналітичним обґрунтуванням державно-управлінських рішень, всебічним аналізом надбань і втрат від їх упроваджен-



Опрацювання думок жителів міста Києва щодо міри задоволення рівнем власного впливу на рішення місцевої ради та щодо готовності брати участь в управлінні своїм містом

Джерело. Результати дослідження громадської організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління”.

проблемне поле та конкретну емпіричну базу для вирішення державно-управлінських, політико-правових питань, пов’язаних з формуванням продуктивних форм та каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику з урахуванням сутності і тенденцій розвитку політичних та соціально-економічних процесів у країні і за її межами.

ня, дієвістю системних елементів здійснення владних повноважень, чітким і відповідальним виконанням професійних та інших функціональних обов’язків усіма владними структурами держави.

Сьогодні необхідно запроваджувати такі форми реальних каналів комунікативного впливу громадянського суспільства на державну політику, в яких використовується підхід до громадян як до клієнтів, а не як до прохачів. Орієнтація на інтереси громадян зумовлює необхідність прийняття демократичних державно-владних рішень в Україні у контексті трансформації політичної системи, модернізації державного управління.

Перспективним напрямом подальших досліджень видається здійснення глибокого політичного аналізу, що забезпечує теоретичне

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Давиденко В. Соціальний діалог: проблема досягнення стандартів Євросоюзу / В. Давиденко // Політ. менеджмент. – 2006. – № 2. – С. 67–77.
2. Яценко Сергій. Теоретико-методологічні підстави дослідження ділової комунікації державних службовців / Сергій Яценко // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 4. – С. 50–54.
3. Шайгородський Ю. Ж. Політика: взаємодія реальності і міфу / Ю. Ж. Шайгородський. – Київ : Знання України, 2009. – 400 с.
4. Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 02 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ. – Режим доступу : <http://esopravo.org.ua/2011/06/06/17>
5. Романенко Є. О. Моделі комунікативної політики держави та інструментальне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості [Електронний ресурс] / Є. О. Романенко // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 14. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11
6. Сибіга І. Форми та методи впливу неурядових організацій на прийняття державно-владних рішень / І. Сибіга // Вісн. НАДУ. – 2012. – Вип. 1. – С. 242–249.
7. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір / А. Романюк. – Львів : Тріада плюс, 2004. – 392 с.
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

9. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/54995807cd9a9/view_print/

REFERENCES

1. Davydenko, V. (2006) “Social dialogue: the problem of achieving EU standards”, *Politychnyy menedzhment*, vol. 2, pp. 67–77.
2. Yatsenko, Sergey (2009) “Theoretical and methodological bases for the investigation of the business communication of the state officials”, *Visnyk Natsional’noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny*, vol. 4, pp. 51–54.
3. Shajgorodsky, Yu. Zh. (2009), *Polityka : vzayemodiya real’nosti i mifu* [Politics: Interaction of Reality and Myth], *Znannya Ukrayiny*, Kyiv, Ukraine.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), *The Law of Ukraine “About information”*, available at: <http://ecopravo.org.ua/2011/06/06/17> (Accessed 20 August 2017).
5. Romanenko, Ye.O. (2014), “ Models of State Communicative Politics and Instrumental Provision of Cooperation between Public Authorities and the Public ”, *Demokratychnе vryaduvannya*, [Online], vol. 14, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11 (Accessed 4 Aug 2017).
6. Sibigha, I. (2012), “Forms and methods of the influence of non-governmental organizations on the adoption of state-government decisions”, *Visnyk Natsional’noyi akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrayiny*, vol. 1, pp. 242-249.
7. Romanyuk., A. (2004), *Porivnyal’nyy analiz politychnykh system krayin Zakhidnoyi Yevropy: instytutsiynyy vymir* [Comparative analysis of political systems of countries of Western Europe: institutional dimension], *Triada plyus*, Lviv, Ukraine.
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2010), “Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> (September 22 August 2017).
9. Electronic resource: http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/54995807cd9a9/view_print/

SUMMARY

Undoubtedly, the practice of introducing of the state-civil communication is complex and multifaceted. I want to emphasize that it is naive to expect that after the enactment of a specific law about the provision of state-civil communication, the central authorities will stop to neglect the democratic communicative principles immediately. In order to achieve significant results, it is necessary not only the law, or the creation of a specialized government body, its necessary political will, purposeful systemic activity of officials, with the simultaneous broad public support of expressive, purposeful national measures for the implementation of state-civil society communication.

The purpose of the article is to study the principles of improving of the practice of introducing state-civil communication, which must be based on the imperatives and regularities of the systemic transformation of society.

As mentioned specialists in public administration, the problem of the implementation of state-civil society communication cannot be solved only by creating of new state structures. It requires understanding of the state-civil communication as the phenomenon having an economic, political, ethical, administrative and legal background.

The notion of state-civil communication should be applied to all employees of state authorities, administration, justice, (stipulated by the legislation of a number of countries) and public entities with public service functions, and not only to so-called officials. Its important to have a regulation of the forms and procedures of monitoring of the implementation of state-civil communication, the availability and effectiveness of the code of ethics and behavior in the process of state-civil communication.

It is necessary to remember that the laws are written by people and for people, and the main mission of any law is the creation of optimal rules for the regulation of social coexistence, especially speaking about the formation of a perfect system of state communications, which is a social and natural tool that can purposefully execute the complex tasks that can contribute to the evolutionary transformation of public administration in the context of democratically oriented development of the world community.

According to the results of the analysis carried out in the article, it is proved that the effectiveness of state-civil society, in the current conditions of the reformation of Ukrainian society, should be determined by a deep analytical basis of the state-management decisions, by a comprehensive analysis of achievements and losses from their introduction, by the effectiveness of system elements of the exercise of power, and by a responsible execution of professional and other functional responsibilities by all government structures of the state.

The potential of information and communication channels for the promotion to the public and civic participation is extremely important. For example, the Internet can facilitate the mobilization of interest groups and communities that represent the interest, reducing the cost of communication. The Internet and related technologies greatly facilitate the communication process, as well as the integration of thoughts and ideas of members of the public and other stakeholders. In addition, digital technologies provide a platform for communicating of people who can connect with each other, regardless of their physical location.

A promising direction for further research is the implementation of a deep political analysis that provides theoretical problem area and a specific empirical basis for state-management, political and legal issues of the formation of productive forms and channels of communicative influence of civil society on the state policy, taking into account the essence and trends of political and social development -economic processes in the country and abroad.