

РОЗДІЛ 27

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ: КОМУНІКАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

(ШАВКУН ІРИНА ГРИГОРІВНА - доктор філософських наук, професор, декан факультету менеджменту Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

ДИБЧИНСЬКА ЯНА СТАНІСЛАВІВНА - кандидат філологічних наук, доцент, завідувач кафедри ділової комунікації Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

27.1 Комунікація як засіб формування і відтворення владно-управлінських відносин та інститутів

27.2 Old Public Management і New Public Management: спільне та відмінне

27.3 Комунікація як ефективний інструмент забезпечення «доброго врядування» («good governance»)

27.4 Публічні комунікації в умовах інформаційного суспільства

27.5 Комунікаційна взаємодія влади і суспільства: вітчизняний вимір

Література

Глобальна трансформація індустріального суспільства в інформаційно-комунікативне суспільство, що відбувається в сучасному світі, супроводжується не лише стрімким кількісним і якісним перетворенням інформаційної сфери та виникненням і розвитком суто нового типу комунікативних структур і процесів в усіх сферах життєдіяльності суспільства, але і глибоким переосмисленням комунікативної природи соціальної реальності, сучасних змін у соціально-комунікативній сфері, місця і ролі комунікацій у розвитку суспільства.

По мірі ускладнення змісту і структури діяльності суспільства, соціальних організацій та інститутів збільшується обсяг інформації (наукової, художньої, політичної, побутової тощо). Це неминуче призводить до зростання важливості соціальної комунікації в процесах управління, що супроводжується корінною трансформацією не тільки технічної, а й соціальної, соціокультурної основи постіндустріального, інформаційного суспільства. На пріоритетні позиції в світі починають виходити не ті країни, які виробляють найбільшу кількість озброєння або отримують із надр найбільшу кількість енергетичних та інших ресурсів, а такі, що спираються на новітні наукові і технічні ідеї, реалізуючи їх у різноманітних потоках інформації та відповідних технічних засобах, що випереджають інших у створенні та ефективному використанні комунікаційних систем і мереж, їхньому практичному застосуванні в процесах управління.

Комунікація набула ознак найважливішої функції будь-якої системи, зокрема й соціальної, яка є безпосередньо продуктом людського взаємодії, заснованим на досягненні взаєморозуміння і згоди, передусім, унаслідок комунікативних взаємодій. Комунікація - це «нервова система державного управління» [24, с. 14], основний транслятор інформації між громадянами і

державними інститутами. Грамотна комунікація – одна з необхідних умов успішного управління державою, ефективність якої порівнянна з володінням передовими засобами виробництва.

Принципові зміни суспільного устрою в нашій країні стали причиною трансформації соціальної структури, де утвердилися нові соціальні групи, організації та інститути, форми адміністративного і політичного управлінського життя. Соціальні процеси в сучасному суспільстві багато в чому розвивалися під впливом феноменальних змін в його комунікативній сфері, особливістю яких стала ринкова інституалізація ЗМІ, що значною мірою сприяло зростанню впливу засобів масової інформації на суспільну свідомість та формування іміджу суб'єктів соціальної управлінської дії. Зміни комунікативних процесів також пов'язані з широким використанням технологічних новацій, складних знакових систем.

У ході глобалізації відбувається трансформація інститутів адміністративно-політичної діяльності, комунікативних культур, традицій, звичних умов життя, створюється і розвивається комунікаційне управлінське середовище принципово нового партисипативного типу, яке, як і всі зазначені зміни, впливає на характер інформаційного обміну між суспільством і управлінською владою, створює ряд нових проблем та суперечностей. Розуміння виникаючих колізій передбачає знання соціальних закономірностей, принципів, функцій і методів, що зумовлюють реальний розвиток комунікаційних процесів у системі соціального управління. Це й актуалізує зростання інтересу до різноманітних проблем соціально-комунікативної взаємодії адміністративних організацій з соціумом.

27.1 Комунікація як засіб формування і відтворення владно-управлінських відносин та інститутів

Комунікаційні процеси посідають важливе місце в житті людини і суспільних інститутів, оскільки соціальна система не тільки є організованим цілим, подібно індивідууму, але і... «скріплюється в ціле системою зв'язку»..., володіючи «динамікою, у якій кругові процеси зворотного зв'язку відіграють важливу роль» [2, с. 5].

Комунікація є смисловим аспектом соціальної взаємодії, однією із найбільших загальних характеристик будь-якої діяльності, за допомогою якої особа або організація приєднується до зовнішнього середовища, здійснюється обмін думками або інформацією для забезпечення взаєморозуміння. Комунікації - складний процес, який включає низку взаємозв'язаних кроків, кожен з яких відіграє суттєву роль для забезпечення розуміння і сприйняття інформації іншою стороною. Найчастіше причиною низької ефективності комунікації є ігнорування факту, що комунікація - це обмін, у якому кожному учаснику належить активна роль.

У науковій літературі виділяють комунікацію в широкому і вузькому сенсі цього слова. У широкому сенсі комунікація є однією з основ людської

життєдіяльності та формою мовленнєвої діяльності, що не обов'язково передбачає наявність змістовно-сміслового плану. У вузькому розумінні комунікація – це обмін інформацією між двома або більшою кількістю суб'єктів із використанням різноманітних медіа-засобів і комунікаційних систем, однією з яких є держава.

Згідно Академічного тлумачного словника української мови: комунікація (латинське *communicatio*, від *communico* – «роблю загальним, зв'язую, спілкуюся») - 1) шлях повідомлення, зв'язок одного місця з іншим; 2) спілкування, передача інформації від людини до людини - специфічна форма взаємодії людей у процесах їхньої пізнавально-трудова діяльності, що здійснюється головним чином за допомогою мови (рідше за допомогою інших знакових систем). Комунікацією називаються також сигнальні способи зв'язку у тварин [20, с. 254]. Нова філософська енциклопедія пропонує таке визначення: «Комунікація (від лат. *communicatio* – повідомлення, передача) – спілкування, обмін думками, відомостями, ідеями і т. ін.; передача того чи іншого змісту від одного утворення (колективного або індивідуального) до іншого через знаки, зафіксовані на матеріальних носіях. Як наукова комунікація, так і комунікація в інших сферах (наприклад, у мистецтві, літературі, побутових або виробничих взаєминах), є соціальним процесом, що відтворює суспільну структуру і виконує в ній об'єднавчу функцію» [13].

Серед визначальних властивостей і ознак комунікації зазначимо наступні: наявність дох або більше учасників комунікативного процесу, що володіють єдиним способом передачі інформації; ситуація, яку учасники намагаються осмислити; набір символів (тексти, слова, жести), за допомогою яких передається зміст ситуації. Комунікація як багатогранне соціокультурне явище може набувати різноманітних форм залежно від кількості учасників, цілей сторін-учасниць, комунікаційних каналів, засобів, стратегій тощо. Звідси і велика кількість концепцій, теорій й різнопланових досліджень комунікативних та інформаційних процесів у суспільстві, що постійно вивчається науковцями багатьох сфер діяльності, зокрема, лінгвістики, журналістики, масової комунікації, PR, психології спілкування, соціальної психології, політології, соціології, менеджменту, державного управління, політичної психології тощо.

Так, комунікація з позицій системного підходу до управління розглядається як основа функціонально-рольової управлінської взаємодії, що базується на ієрархічності, підпорядкуванні, соціальної дистанції та відмінності основних статусів. Теорія соціальної організації стверджує, що комунікативна взаємодія - найважливіший детермінант управлінської поведінки в соціальних інститутах і організаціях. Маркетинговий підхід дозволяє виявити залежність розвитку управлінських адміністративних і політичних організацій від зовнішніх і внутрішніх умов комунікативної взаємодії. Згідно з концепцією «менеджменту змін», вдосконалення комунікативних стратегій - необхідна умова для бізнес-організацій покращення управлінської діяльності, а й відтак і збереження конкурентоспроможності. Концепція когнітивного управління передбачає модернізацію управлінських засад адміністративних організацій за допомогою структурної перебудови, інновацій, запровадження сучасних

нормативно-правових актів, досягнення соціально-комунікативної взаємодії якісно нового культурного значення.

Аналізуючи поступальний процес розвитку поглядів на комунікативний процес у системі державного управління, можна констатувати, що розуміння публічної комунікації як односпрямованого процесу впливу комунікатора на аудиторію за допомогою різних засобів змінюється в напрямок акцентування уваги на зворотному зв'язку, що вбачається як умова сталості існування та ефективності розвитку політичної системи [9; 11; 12; 18; 22].

Формування і відтворення владно-управлінських відносин та інститутів можливо тільки за умов ефективної публічної комунікації як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Сучасні технологічні інформаційні можливості свідчать про те, що кризові соціально-економічні явища, як регіональні, так й глобальні за характером, іноді мають майже типові для більшості країн ознаки, що актуалізує перед правлячою елітою необхідність переосмислення існуючих і розбудови нових підходів до комунікації як з окремими індивідуумами та громадами, так і з усім суспільством. Йдеться про інновації не лише щодо каналів інформації від уряду до людей, але й змістовне наповнення повідомлень задля порозуміння в суспільстві. Це важливо тому, що рівень комунікації в суспільстві майже дорівнює рівню довіри до владно-управлінських інститутів.

Тут доцільно коротко окреслити найбільш значущі сутнісні характеристики поняття «державне управління». Більшість сучасних наукових робіт, присвячених проблемам державного управління, визначають його як цілеспрямований практичний вплив держави на суспільні відносини для впорядкування, організації відповідної системи та надання їй регулюючого впливу. Цей вплив забезпечується саме силою держави, тобто владним характером використовуваних у процесі управління методів і засобів [1, с. 40]. Згідно з енциклопедією державного управління категорія «державне управління» – це діяльність держави (органів державної влади), спрямована на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [8].

З метою цілеспрямованого впливу на суспільні процеси державне управління здійснюється за допомогою спеціальних органів і організацій, покликаних удосконалювати цілісність і структуру соціальної системи, її оптимальне функціонування і розвиток. Відомо, що головна задача управління - регулювання поведінки і діяльності людей, відносин між ними. Основними елементами структури управлінського процесу виступають об'єкт, суб'єкт, засоби, результат управління. Відтак, сутність державного управління як самостійного виду державної діяльності слід розуміти як систему елементів державної влади, що має виконавчо-розпорядчий характер та виконує функції та завдання держави в процесі регулювання економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної сфер [13].

Управлінські комунікації - це стійкі соціальні взаємодії і взаємозв'язки

учасників управлінської системи, що представляють собою комплекс комунікативного обміну повідомленнями, знаннями, інформацією для розв'язання управлінських завдань, цілей, стратегій. Це - універсальна система, що відтворює впорядкованість управлінського соціального процесу, організовує і актуалізує процес управління в комплексі взаємодії адміністративних і політичних організацій з соціумом. У межах комунікативної системи проявляються різні події, пов'язані з управлінською діяльністю, що розгортаються в рамках певного соціального простору. Результатом комунікативної взаємодії є створення основних адміністративно-політичних і управлінських інститутів, формування стилю управлінської взаємодії влади і населення, забезпечення якості управлінської культури та ефективності управлінського процесу. Комунікація між органами державної влади та соціумом, запровадження комунікаційних стандартів у процесі обміну інформацією в суспільстві, що ґрунтується на принципово нових засадах рівного, взаємовідповідального діалогу в форматі суб'єктно-суб'єктних горизонтальних відносин, - невід'ємна умова демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства.

Процес публічної управлінської комунікації містить складові, типові для будь-якого комунікативного акту, зокрема:

- суб'єкт-комунікатор (органи державного управління різних гілок і рівнів влади);

- саме повідомлення (офіційна і неофіційна інформація, усна або письмова, вербальна і невербальна);

- об'єкт-реципієнт, або одержувач (суспільство в цілому, різні інститути громадянського суспільства, індивідуальний реципієнт);

- канали поширення інформації (міжособистісні, інституційні та масові);

- канали зворотного зв'язку (прохання, звернення громадян, різні форми політичної участі тощо);

- процес кодування-декодування інформації (підготовка інформаційних повідомлень, їхня адекватна інтерпретація аудиторією тощо);

- різного роду перешкоди (технічні, семантичні, психологічні) [18].

Важливими елементами управлінської комунікації також є мотиви і цілі, які надають спілкуванню спрямований, раціональний характер, а також сам процес передачі інформації. Це діяльність, яка за допомогою різних технологій та засобів передати інформацію від найвищих органів влади - до пересічних громадян і навпаки, тобто зворотний зв'язок. Комунікації в державному управлінні виконують ряд найважливіших завдань. Насамперед, це - забезпечення особи, що ухвалює рішення, достовірною та своєчасною інформацією. Підґрунтям такого управлінського рішення є водночас і об'єктивна інформація, і чинники суб'єктивного характеру (особистий досвід, інтуїція, мотивація, цінності). Не менш важливим вважається також здійснення якісного перетворення інформації в частині її вигляду та обсягу з тим, щоб вона могла б якісно сприйматися і осмислюватися індивідумом.

Складний характер комунікації в державному управлінні уможливорює її типологізацію на підставі різних принципів. Залежно від каналів виділяють

комунікації: через неформальні канали; через організації; через засоби масової інформації [22]. Комунікація через неформальні контакти або міжособистісне спілкування є однією з найбільш давніх, що існували ще в примітивних суспільствах. Проте і зараз, у сучасних політичних системах з розвинутою мережею засобів масової комунікації, вона відіграє значну роль. У цьому способі можна виділити два основні аспекти.

Перший пов'язаний із ситуацією, коли комунікація здійснюється через міжособистісне спілкування як основний канал передачі або отримання інформації. Цей канал відрізняється значним емоційним зв'язком між комунікатором і адресатом, завдяки чому він іноді набагато більш ефективний, ніж, наприклад, засоби масової інформації. Іншим аспектом комунікації через неформальні канали є те, що міжособистісне спілкування включене в процес трансляції та засвоєння інформації за допомогою масових каналів. Дослідники стверджують, що певна інформація через засоби масової комунікації не сприймається масовою аудиторією безпосередньо, а впливає опосередковано - через «лідерів думки» [11; 15]. Вони більш підготовлені до сприйняття інформації, більш інформовані, краще інших орієнтуються в потоці повідомлень засобів масової інформації і завжди можуть висловити свою думку з того чи іншого інформаційного приводу. Відтак, повідомлення засобів масової інформації спочатку надходять до «лідерів думки», а потім за допомогою міжособистісного спілкування - до масової аудиторії.

Спосіб державної комунікації через організації передбачає, що своєрідною сполучною ланкою між керуючими і керованими тут служать такі інститути, як політичні партії, що покликані опосередковувати взаємовідносини між політичною системою і соціумом, артикулюючи та агрегуючи групові інтереси. Ще один найважливіший канал державної комунікації представлений засобами масової інформації, що в сучасному суспільстві відіграють все більшу роль у поширенні політичної інформації. Характеризуючи канали інформаційної взаємодії вітчизняних владних інституцій, можна відзначити, що основним каналом інформування в системі державного управління стають саме засоби масової інформації, тим самим перетворюючись, по суті, на потужний інструмент влади для цілеспрямованого конструювання політичного порядку.

Державна комунікація є регулюючим і координуючим механізмом у взаєминах держави і суспільства, забезпечуючи стабільність і ефективність функціонування суспільного організму в цілому. Серед функцій державної комунікації доцільно зазначити наступні:

- консервативна - спрямована на збереження статус-кво державної системи, яка сприяє стабільному існуванню соціального організму;

- координуюча - покликана забезпечувати координацію владних впливів суб'єкта управління у відповідності до параметрів об'єкта управління та їхніми можливими змінами;

- інтегруюча - пов'язана із здійсненням такої державної політики, яка б враховувала інтереси всіх елементів соціальної системи, сприяла б виробленню та прийняттю узгоджених управлінських рішень;

- мобілізаційна - спрямована на забезпечення легітимності існуючого

суспільного ладу, отримання підтримки і схвалення суспільства щодо ухвалених управлінських рішень;

соціалізуюча - пов'язана із засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня політичної компетентності громадян.

Управлінська функція інформації в державі реалізується в наступних формах: як джерело влади, як фактор регулювання політичних систем і процесів, як засіб політичного управління і як продукт управлінського процесу. Різні періоди існування держави актуалізують зазначені функції по-різному. Наприклад, за сучасних соціально-економічних і політичних умов для України серед найважливіших може вбачатися функція зниження соціальної напруженості, яка покликана забезпечити подальший рух в області демократичних перетворень.

За спрямованістю щодо організації комунікація може бути зовнішньою і внутрішньою. Зовнішня організаційна комунікація в публічному управлінні призначена впливати на суспільство задля отримання рекомендацій або узгодження позицій із представниками суспільства. Це може бути комунікація з метою інформування, з метою надання публічних послуг, з метою обговорення проектів рішень, які неможливо ухвалити без участі громадськості.

Внутрішня організаційна комунікація передусім забезпечує діяльність із ухвалення управлінських рішень. Сучасне державне адміністрування засноване на застосуванні методів стратегічного планування, стратегічного менеджменту і інноваційних підходів до управління державною службою. Постановка завдань, контроль виконання цих завдань, аналіз досягнутих результатів здійснюється за допомогою системи внутрішньоорганізаційного обміну інформацією – системи внутрішніх комунікацій. Керуючий вплив вищої ієрархічної структури реалізується за прямими зв'язками з керованою системою. Контроль виконання, адекватність реакції на керуючий вплив визначаються інформацією, що надходить каналами зворотного зв'язку. Ефективна робота будь-якої організації не можлива без точного і своєчасного обміну інформацією між співробітниками і підрозділами. Якщо люди не зможуть обмінюватися інформацією, вони просто не зможуть працювати разом.

З урахуванням специфіки функціонування і набору використовуваних технологій і прийомів взаємодії іншими видами державної комунікації можна вважати: залежно від гілки влади (законодавча, судова, виконавча), залежно від рівня (загальнодержавна, регіональна, місцева), залежно від вектору напрямку (вертикальна, горизонтальна). Складність феномена державної комунікації уможлиблює також його типологізацію за такими критеріями, як: зміст і цільове призначення, можливі соціальні наслідки, ступень доступності, співвідношення з часом (інформація про минуле, у режимі реального часу, прогнози про майбутнє), кількість комунікантів (однобічна, двостороння, багатобічна). Не менш важливими для розуміння природи комунікації при прийнятті управлінських рішень можна розглядати класифікації за такими ознаками, як актуальність, достовірність, оперативність, достатність й адекватність.

Погляд з іншого ракурсу на типологізацію державної комунікації - за способом інформаційної взаємодії, що використовується контрагентами комунікації в політико-інформаційному просторі, - уможливорює узагальнення всього різноманіття дій у вигляді двох типів: пропагандистського і маркетингового [21].

Пропагандистський тип передбачає жорсткі способи інформаційного контролю за свідомістю людей. Пропаганда намагається подолати основні свідомі обмеження об'єкта впливу, тим самим перетворюючись на маніпулятивний процес. Історія свідчить, що держава досить часто користувалася такими маніпулятивними прийомами, як дезінформація (використання неправдивих відомостей, заміна справжніх відомостей неправдивими, використання вигаданої інформації), дифамація, технологія «білого шуму» (перенасичення інформаційного поля), технологія спін-доктора (зміна смислових акцентів інформації) тощо.

Подолати можливі негативні наслідки використання таких жорстких методів інформаційного впливу покликані маркетингові стратегії розбудови комунікативної взаємодії, що формуються відповідно до законів попиту і пропозиції на інформаційні послуги. До таких стратегій традиційно відносять політичний паблік рілейшнз (PR, або зв'язки з громадськістю) і політичну рекламу. Основна відмінність методів державного PR як технології формування комунікаційних зв'язків полягає в тому, що тут використовується непрямий, слабкий комунікативний вплив на відміну від прямого і сильного впливу, характерного для пропаганди. Відтак, визнання специфіки застосування PR-технологій у державному управлінні дозволяє ототожнювати громадські зв'язки з управлінням суспільним інтересом за допомогою такого узгодження інтересів, у ході якого, з одного боку, інтереси громадськості перетворюються на прихильне очікування управлінської ініціативи; а з іншого - управлінська ініціатива приводиться у відповідність до очікувань громадськості. Найбільш повно технології PR і реклами реалізуються в здійснюваних державою маркетингових кампаніях, які є складовою частиною демократичного процесу ухвалення державного рішення.

27.2 Old Public Management i New Public Management: спільне та відмінне

Визначення сутнісних характеристик і чинників ефективності комунікації в системі владно-управлінських відносин зумовлює необхідність з'ясування і розмежування таких релевантних для аналізу понять, як «публічне адміністрування» і «публічне управління».

Досить часто поширене у вітчизняному науковому дискурсі поняття «державне управління» ототожнюється саме з поняттям «публічне адміністрування» (англ. *public administration*). Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське

суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [8]. Публічне адміністрування можна також визначати як врегульовану нормами права діяльність уповноважених органів і організацій, що забезпечують виконання закону, які володіють публічними повноваженнями і діють у публічних інтересах, спрямовану на реалізацію ефективної публічної політики [3; 19].

Базова модель у публічному адмініструванні - це класична бюрократична форма організації, описана Максом Вебером як ідеальний тип раціональної форми правління на основі принципу правотворчості. Її відмінна ознака - високий рівень прогнозованості для політики і громадян. До характерних особливостей бюрократичної організації відносяться, насамперед такі:

- ~ поділ праці, що ґрунтується на функціональній спеціалізації;
- ~ чітко зафіксована ієрархія авторитетності;
- ~ система правил, за допомогою якої встановлюються права і обов'язки посадових осіб;
- ~ система способів забезпечення робочих ситуацій (стандартизовані процеси);
- ~ знеособлений характер відносин між людьми;
- ~ заохочення або просування по службі на основі професійної компетентності на засадах принципів службової кар'єри;
- ~ принцип відповідності вимогам ділової документації.

Поряд із М. Вебером, до розробки цієї моделі долучилися інші видатні класики менеджменту, серед яких, зокрема, Ст. Вільсон, А. Файоль, Р. Саймон. Тому в науковій літературі ця модель дістала назви Old Public Management, або public administration (публічне адміністрування).

Завдання публічного адміністрування - забезпечення реалізації публічної політики [15; 23]. Якщо державна політика має на меті забезпечити політичне керівництво всім суспільством, то сферою відповідальності публічної політики є забезпечення інтересів окремих секторів і регіонів, суспільних класів, груп населення. Її суб'єктом виступає політично активна частина соціуму (окремі громадяни, структури громадянського суспільства), а умова успішності - добровільна широка підтримка всіх діючих осіб, пов'язаних з цією політикою.

Публічне адміністрування як структура і практика ґрунтується на законному та раціональному наборі правил з делегованими повноваженнями. Воно залежить від компетентності, неупередженості, чесності та професійності державних службовців, які надають постійні, передбачувані і стандартизовані публічні послуги в інтересах суспільства. Як ефективний інструмент держави публічне адміністрування розглядається в якості основи для безпеки людини та її розвитку і виступає найважливішою умовою забезпечення гнучкої та підзвітної системи управління та розвитку в цілому, оскільки служить фундаментом для верховенства закону і ефективного надання основних публічних послуг.

Семантичне поле поняття «публічне адміністрування» містить дві основні складові. З одного боку, це – цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який

фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі, а з іншого – це управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління через надання публічних послуг [5]. Отже, публічна адміністрація – це система органів державної виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, встановлених законом.

З огляду на те, що в сучасній організації суспільного життя управлінські дії здійснюють, крім спеціальних інститутів держави, також органи місцевого самоврядування та громадські організації, на відміну від більш звичного поняття «державне управління», природа поняття «публічне адміністрування» має більш широкий спектр дій та охоплює зацікавлені сторони всього суспільства через прийняття нормативних документів і розпоряджень, виданих уповноваженими органами в умовах демократії, коли існують багатосторонні взаємозв'язку між політичними і громадськими інститутами.

У 1970-х рр. у багатьох розвинених країнах сформувалася держава, яка виконувала величезну кількість соціальних функцій і завдань. Як наслідок, з одного боку, необхідність їхнього фінансування зумовила серйозні дефіцити бюджетів, а з іншого - їхнє виконання призвело до величезного зростання управлінського апарату. Швидке прискорення соціального розвитку супроводжувалось не менш швидким зростанням кількості викликів у міру розвитку суспільства. Держава не встигала не лише своєчасно запобігати виникненню проблем, а й навіть реагувати на етапі, коли виникла проблема набувала болючих соціальних наслідків.

Скептики стверджували, що адміністративна практика в своєму прагненні надмірного регламентування приватного життя людини і суспільства приділяє занадто багато уваги стандартам, правилам та положенням, іноді за рахунок забезпечення ефективного обслуговування населення. Бюрократії закидалися консерватизм, нечутливість до суспільних потреб, марнотратне використання державних ресурсів, невиннована зосередженість на процесах і процедурах, а не на результатах. Якість державних послуг або залишалася незмінною, або погіршувалася, тоді як їхня вартість – зростала. Держава стала занадто дорогою і дуже неповороткою, а концепція публічного адміністрування як парадигма і практика стали сприйматися як тягар на платника податків.

Спроби переосмислення практики управління в суспільному секторі надали поштовх для формування нових підходів до організації діяльності владних інститутів. Ідея доцільності адаптації успішних управлінських технологій бізнесу до управління державного сектора задля досягнення пріоритетних цілей державної політики вперше була висловлена англійським державним службовцем Десмондом Кілінгом у 1972 р. [27]. Традиційна бюрократія (public administration) почала поступово замінюватися новою

моделлю, головний атрибут якої - присутність елементів ринкових механізмів. Саме тому вона й була визначена як «новий публічний менеджмент» (New Public Management). У процесах такої трансформації значно посилюється роль громадянина як заявника та одержувача державних послуг (customers role). Громадянин все більшою мірою починає розглядатися як клієнт і споживач послуг: «уряд не править, а надає послуги населенню», тобто він бере на себе роль виробника суспільних благ. Населення виступає в ролі споживача, клієнта, якому надається право вибору. Саме поняття «клієнт державної організації» означає необхідність забезпечити індивідуалізованість послуг, підвищити їхню якість, а, отже, якість управління [28].

Це тільки загальні підходи, загальна ідеологія, загальні положення, а кожна країна шукає свої власні способи їхньої реалізації з огляду на свою специфіку. Однак впровадження в різних країнах нового публічного менеджменту має однакові цілі, головна з яких - оптимізація соціального управління. Це передбачає, що витрати на публічне управління повинні бути такими, щоб при менших витратах отримувати якомога більший результат. Саме це зумовило актуалізацію таких суто ринкових понятійних категорій, як підвищення ефективності використання ресурсів, ефективність результатів, орієнтованість на клієнта, спираючись на ринкові сили, особливо при ухваленні економічних рішень [23].

У більш розлогому тлумаченні поняття «публічний менеджмент» розуміється як галузь знань, що є ядром публічного адміністрування. Публічний менеджмент розглядає державне адміністрування і адміністрування безприбуткових організацій (внутрішні операції громадських організацій і органів управління, реалізація контролю та надання рекомендацій щодо планування, організаційної структури, інформаційних систем, менеджменту персоналу, оцінки результатів діяльності) з точки зору менеджменту бізнес-організацій, який має власні інструменти для підвищення ефективності публічного і приватного секторів [28].

Успішний публічний менеджмент – це інклюзивний менеджмент, метою якого є досягнення результатів шляхом створення необхідних умов. Відтак, передбачається, що менеджери створюють для співробітників організації (так само як і інших представників суспільства) умови для спільної діяльності по досягненню результату, на який вони не можуть вплинути безпосередньо, а тільки через децентралізацію влади. Роль менеджера полягає в постійній роботі з розширення прав і можливостей, створення умов для командної діяльності та збільшення представництва (ступеня участі). Функція контролю, при цьому, визначається способами забезпечення представництва (ступеня участі) [29].

Пріоритетне значення бізнес-сектора «відсунуло» кордони впливу держави. У 1990-х рр. зменшення розміру державного сектора, звуження поля діяльності державної адміністрації, з одного боку, і пріоритет принципів управління приватним сектором для досягнення ефективності державних структур – з іншого, призвели до помітного погіршення якості публічних послуг і суспільних благ. Стало очевидним, що деякі товари і послуги не можуть бути належним чином забезпечені шляхом суворого дотримання

практики і вимог ринку. Акцент на ринково орієнтований розвиток не дозволив досягти бажаного економічного і соціального прогресу. У багатьох випадках це посилює соціальну нерівність, а недостатньо сильна публічна влада не могла служити гарантом соціальної держави. Іншими словами, урядові структури стали відчувати потребу в підкріпленні сильними державними установами, які несуть відповідальність за забезпечення переваги суспільних інтересів [25; 30].

Прогалини в системах регулювання і управління створили живильне середовище для зростання корупції в державних установах. Практика короткострокових контрактів як атрибут ринкового підходу в сфері управління людськими ресурсами призвела до руйнування системи кар'єрного призначення і просування. Серйозний удар було завдано цінностям відданості державних службовців служінню суспільним інтересам. У кінцевому підсумку очікування громадськості не виправдалися. Стало очевидним, що ринкові сили далеко не завжди діють на користь інтересів спільноти. І не завжди залучення громадськості до процесів прийняття рішень, планування, імплементації, моніторингу та оцінки дій уряду відрізняються успішним характером. Підтримання впевненості в тому, що інтереси і потреби громадян залишаються в центрі уваги владних дій, вимагало пошуку шляхів посилення ролі громадян та забезпечення їм право голосу з метою впливу на процес планування і здійснення державними службовцями своїх функцій.

Отже, хоча новий державний менеджмент і сприяв вирішенню деяких проблем, пов'язаних з підвищенням ефективності надання послуг населенню та активізації структур державної служби в умовах фінансової та легітимісної кризи держави, тим не менш «економізація» адміністративної теорії та практики зустріла опір з боку тих, хто вважав, що публічне управління має такі особливості порівняно з менеджментом, неврахування яких призводить до деформації успіхів, досягнутих менеджеріальним підходом. Поняття суспільних цінностей, політичної відповідальності державного управління, демократії, соціальної довіри, громадянського партнерства, публічності та відкритості державної служби тощо – виявилися не завжди сумісними з ідеологією нового публічного менеджменту.

27.3 Комунікація як ефективний інструмент забезпечення «доброго врядування» («good governance»)

Важливим напрямом в рамках досягнення підвищення ефективності публічного управління виступає підвищення якості і доступності державних послуг, задоволення запитів своїх споживачів – громадян та організацій. Сучасне інформаційне суспільство, піддаючи сумніву всі старі істини, створює нові способи і принципи управління, які можна позначити поняттям «governance» [25]. По суті це - керівництво, регулювання, загальне управління, політичне управління. Загальний сенс концепції «governance» полягає в тому, що державне управління втрачає колишню жорсткість, деталізованість і регламентованість; воно базується швидше на горизонтальних, ніж на

вертикальних зв'язках між урядовими органами, асоціаціями громадянського суспільства та бізнесом. Подібне управління відрізняється як від простого адміністрування, при якому джерелом політичних рішень виступає виключно політичне керівництво, так і від ринкової моделі з її акцентом на комерційній угоді, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду.

Згідно «Програми розвитку» ООН «добре врядування» («good governance») розглядається в якості практики економічної, політичної та адміністративної влади з управління справами держави на всіх рівнях. Це поняття об'єднує механізми, процеси і інститути, через які громадяни і групи виражають свої інтереси, реалізують свої законні права, виконують обов'язки і балансують між відмінностями [31]. До ключових характеристик «доброго врядування» належать:

- участь - усі громадяни мають голос у прийнятті рішень – прямо або шляхом легітимних інститутів, які представляють їхні інтереси; така широка участь спирається на свободу асоціацій і слова, а також на здатність до конструктивного діалогу;

- верховенство права - чесність та неупередженість правових структур, особливо таких, що забезпечують дотримання прав людини;

- прозорість - свобода інформації; її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений;

- чутливість - всі інститути чуйно реагують на потреби громадян;

- орієнтація на згоду - дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з питання про те, що найбільше відповідає потребам групи і якими способами, за допомогою яких процедур цього слід домагатися;

- справедливість - усі громадяни мають можливість поліпшити свій добробут;

- результативність і дієвість - максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян;

- підзвітність - уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав;

- стратегічне бачення - лідери та громадськість виходять з довготривалих перспектив управління і розвитку особистості і чітко уявляють ті заходи, які необхідні для їхньої реалізації [30].

Концепція «доброго врядування» реалізується, переважно, за допомогою комунікації між державними і недержавними структурами, зацікавленими в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйняттого результату – ухвалення соціально значущих рішень та ефективного задоволення суспільних потреб.

Одним з найважливіших показників оцінки соціальної ефективності державного управління є такі соціальні фактори, як задоволеність населення діяльністю органів влади та рівень соціальної напруженості. Саме вони передусім виступають вирішальними для виникнення комунікативних бар'єрів. Відтак, питання про відповідну цілям взаємодії комунікативну діяльність постає гостріше, ніж у інших сферах соціальної комунікації. У ході визначення критеріїв ефективності процесу комунікації в публічному управлінні необхідно не лише усвідомлювати цілі в системі цілей соціального управління, але й мати

уявлення про ефективність обміну інформацією, а також інформаційний вплив через взаємодію. Інакше ефективність публічного управління знижується, а відчуження влади і суспільства незмінно створює бар'єри комунікації. Серед головних умов їхнього попередження та подолання, поряд із врахуванням задоволеності умовами життя і безпекою проживання, справедливо зазначаються рівномірність розвитку соціальної інфраструктури та чинник громадської думки.

Забезпечення ефективного демократичного розвитку неможливо без постійних комунікацій владно-урядових установ з громадянами країни, які мають право знати, що роблять ті чи інші органи сектора публічного управління і чому приймаються адміністративні рішення. Інформація, надана державними структурами, повинна бути достовірною і своєчасною. Для досягнення максимальної публічності влада повинна спиратися на мас-медіа, які фільтрують і аналізують інформацію, що надається населенню в електронному або друкованому вигляді.

Багатосторонній характер і багатоярусність глобальних комунікаційних процесів обумовлюють необхідність постійного вдосконалення системи публічного управління. Причому слушно наголосити, що таке реформування публічного управління має відбуватися паралельно з реформуванням розуміння відповідальності окремим громадянином. Завдання встановлення постійних каналів комунікації з населенням з метою інформування не тільки про зміну функцій взаємовідносин між громадянами та адміністрацією, а й щодо очікуваних результатів від змін, вимагає від лідерів реформи публічного управління на всіх рівнях суспільства фундаментального визначення і розуміння: конкретних функцій різних органів державного управління; межі цих ролей; санкції, доступні для громадськості, у разі невиконання цих обов'язків у державному секторі. Цей процес визначення і розуміння повинен починатися з політичних лідерів і державних службовців. Водночас, важливо чітко розмежувати сферу відповідальності постійного корпусу державних службовців і посадовців, які або обираються, або призначаються.

Передусім, максимальні зусилля мають бути спрямовані на зміцнення довіри між органами державної адміністрації, громадськістю та засобами масової інформації. Окремий громадянин має розуміти не лише сутність послуг, що надаються адміністраціями, а і зміст нових стандартів підготовки та звітності щодо державних службовців. Це допоможе публічному сектору розвіяти міфи при одночасному нарощуванні зовнішньої поваги і підтримки для продовження процесу економічних і політичних перетворень.

Громадські групи з реформи управління державної служби в цілому повинні нарощувати власний потенціал для просування своїх програм, зокрема й шляхом додаткового навчання, що має подвійний характер. З одного боку, з метою досягнення консенсусу і підтримки адміністративної реформи державні службовці повинні опанувати основні способи комунікацій під час роботи із засобами масової інформації та іншими каналами комунікації. З іншого - медіа-менеджери в бізнес-секторі мають покращити своє розуміння ролі публічного сектора та проблеми реформування, а також оцінити потенційний інтерес своїх

споживачів до його проблем.

Досягнення консенсусу в процесі реформування вимагає значних соціокультурних змін і передбачає програму двостороннього зв'язку з урахуванням конкретної аудиторії. Такими цільовими аудиторіями виступають, насамперед, широка громадськість і державні службовці, а їхні комунікації можуть здійснюватися за допомогою традиційних видань та електронної преси, реклами, прямої поштової розсилки, брифінгів, а також шляхом шкільних та інших освітніх програм. Для осіб, які формують громадську думку і які, безумовно, є цільовою аудиторією, повинна бути напрацьована дуже конкретна програма індивідуальних і спеціальних поглиблених брифінгів. До даної групи входять журналісти, промислові і ділові кола, профспілки і торгові асоціації, представники наукових кіл та неурядових організацій.

Засоби масової інформації виступають у якості і каналу зв'язку, і активного учасника процесу реформування. Відмітимо, що останній відбувається незалежно від наявності такої програми урядового зв'язку та її позитивного або негативного характеру. Головний виклик для влади - це **як** донести своє повідомлення для мас-медіа, що набуває все більшого впливу в умовах будь-якої демократії. Уряд і адміністрація повинні з толерантністю оцінювати та усвідомлювати роль незалежних мас-медіа в процесі реформ як найважливішого постачальника інформації і каналу зворотного зв'язку. Причому ефективність засобів масової інформації як каналу комунікації залежить від загальної ситуації в сфері медіа-реальності і сприйняття їхньої незалежності.

Взаємодія представників публічного сектора із засобами масової інформації розбудовується на низці принципів. Передусім – це принцип досягнення консенсусу як основи для реалізації політики. Уряд і реформаторські групи повинні «лобіювати» підтримку своїх реформ з тим, щоб із самого початку програми, орієнтовані на різні групи прихильників зміни щодо розподілу ролей і обов'язків між публічним і приватним секторами, сприяли б підвищенню ефективності роботи нової державної політичної системи. Наприклад, перш, ніж змінювати правила обслуговування хворих у лікувальних закладах, необхідно зустрітися з лікарями і обговорити проекти змін.

Наступний принцип - підтримка постійного і чіткого потоку інформації, - зовсім не передбачає, що всі прес-брифінги і контакти повинні стати новинними подіями. Проте, важливо розвивати почуття «співучасті» з аудиторією—об'єкт впливу з тим, щоб виникло відчуття, що з нею радяться, тримають у курсі того, що відбувається. Прикладом може служити неофіційна зустріч з журналістами, щоб обговорити загальні параметри оцінки заходів щодо припинення хабарництва в митній службі.

Значущим принципом комунікативної взаємодії влади і суспільства можна вважати спілкування наперед щодо чутливих або складних питань. Це особливо важливо в умовах неоднорідного медіа-простору, для якого характерна велика різноманітність і необмежена свобода. Заради створення свого власного авторитету деякі засоби масової інформації демонструють своє

вміння критикувати все і всіх, і не завжди конструктивно. Наприклад, про наміри підвищення комунальних платежів у наступному році можна повідомити суспільство і розпочати роз'яснювальну роботу через мас-медіа задовго до 1 січня.

Надзвичайно важливим є принцип встановлення контактів з боку влади як з власної ініціативи, так і в критичних ситуаціях. Відсутність власної версії подій та фраза «без коментарів» неминуче призводить до обговорення іншими вашої проблеми і перекручування фактів. Наприклад, на питання про нецільове використання тією чи іншою владною установою коштів або автомобілів для особистих нужд потребує справжньої чесної відповіді в координації з іншими державними органами.

Принцип прозорості наданої інформації – невід'ємна умова зміцнення довіри до влади і її авторитету в засобах масової інформації та широкої громадськості. Хоча це не просто і вимагає складного та пильного методу управління, цей принцип має важливе значення для забезпечення консультативного стилю управління. Наприклад, текст нового нормативного акта про заборону продажу тютюнових виробів необхідно зробити зрозумілим і легко доступним без будь-яких перешкод.

Принцип чіткого виокремлення різних видів інформації передбачає, що інформацію, отриману від урядових органів і державних адміністрацій, можна ідентифікувати, як правило, за наступними категоріями: статистичні дані (трудові, фінансові, грошово-кредитні тощо); послуги громадянам (збір сміття, поліклініки, бібліотеки тощо); політика уряду (податки, військова реформа, приватизація тощо); політичні партії (список кандидатів, передвиборча платформа тощо). Таке розмежування сприяє підтримці цілісності і нейтралітету, які звичайно характерні для інформації з боку державних органів. Наприклад, державні кошти не повинні витрачатися для інформування про призначення нового віце-голови правлячої коаліційної партії.

Нарешті конче важливим вбачається принцип подачі інформації в контексті ухваленної активної і довгострокової комунікаційної стратегії. Наприклад, продаж великої фірми іноземній компанії пояснюється тим, що це - частина більш широкої програми приватизації за участю національних і міжнародних сторін, спрямованої на активізацію колишньої неринкової економіки тощо.

Дуже важливий процес реформування державного управління практично унеможлиблюється за умов відсутності або недосконалості державної стратегічної програми комунікацій. З огляду на її складність і багатосторонність, розбудова такої програми потребує комплексного підходу.

По-перше, необхідно сформулювати переконливі і обґрунтовані економічні, політичні і соціальні аргументи на користь реформ. Цьому, як правило, передують здійснення внутрішнього аудиту ресурсів навичок і умінь, кадрових потреб, внутрішніх і зовнішніх очікувань з метою кількісного і сутнісного обґрунтування реформаторських рекомендацій; залучення представників адміністрації з початкових етапів реформування; вироблення критеріїв для контролю процесу реформ; на прикладі успішних досягнень -

підтвердження того, як кожне поліпшення окремого департаменту публічного управління буде краще служити суспільству в цілому. Важливо пояснити, *чому* необхідні різні базові навички, *які* будуть виконані нові завдання і надані послуги і *які* наслідки це буде мати, зокрема, для зарплати чи працевлаштування. Водночас, задля підтвердження правильності обраного курсу розвитку, потрібно використовувати порівняльну інформацію і сторонні свідчення, наприклад, дані Організації Економічного Співробітництва і Розвитку, інших країн, статистика аналогічних адміністрацій (рівень освіти, зарплати, навички, необхідні в кожній адміністрації), аналітичних центрів та наукових експертів.

Державна стратегічна програма комунікацій не може бути успішною, якщо при її укладанні не застосовується підхід визначення групи підтримки (або опозиції) шляхом роботи з бізнес-асоціаціями, торгово-промисловими палатами, науковими спільнотами, профспілками, споживчими групами та неурядовими організаціями тощо з метою формування альянсу на підтримку програми адміністративної реформи ще до початку безпосередньої комунікації. Нарешті, важливо усвідомити, що стратегію адміністративної реформи необхідно роз'яснювати чітко, часто і в контексті довгострокової стратегії. У такий спосіб демонструється як реформа вашої адміністрації вплине на можливості надання послуг, а також окреслюються цілі і стандарти для моніторингу реформ і регулярного спілкуватися з цього приводу.

27.4 Публічні комунікації в умовах інформаційного суспільства

Поняття інформаційного суспільства з'явилася вже досить давно, проте в рамках даного поняття інформація розглядається з позицій швидше економічних, як специфічного товару. Сьогодні такий підхід до розуміння інформації вже недостатній. Якщо проаналізувати актуальні тенденції розвитку держав, можна побачити, що інформація сьогодні виступає в якості потужного і ефективного ресурсу управління в цілому і публічного управління зокрема. У рамках сучасних демократичних уявлень про взаємини держави і суспільства більш коректно і доцільно говорити не стільки про управління, скільки про взаємодію суспільства і публічної влади, ефективність якої багато в чому стає запорукою стабільного та успішного розвитку провідних світових держав. При цьому сьогодні на перший план виходить взаємодія передусім саме інформаційна, як один з найбільш перспективних напрямків подальшого розвитку сучасних демократій.

Основне завдання держави – надійно забезпечувати і гарантувати цілісність, суверенітет, безпеку, упорядкованість і розвиток. Серед усіх завдань, що стоять перед державою, немає жодного, вирішенню якого не сприяли б інформаційні технології та інформаційне забезпечення. На етапі розробки, впровадження, контролю реалізації і подальшого розвитку кожен з них певним чином пов'язаний з інформаційними технологіями. Тому абсолютно очевидним є той факт, що вирішення всієї маси завдань, що стоять сьогодні перед

державою, без інформатизації неможливо.

Однак розвиток інформаційних технологій, перехід до електронного документообігу та поява у громадян можливості спілкуватися з державою в електронному вигляді створює для держави величезну кількість викликів. Це й забезпечення оперативного розгляду всіх повідомлень, що надходять у встановлені законом терміни, відсутність відпрацьованого механізму взаємодії органів виконавчої влади суб'єкта та органів місцевого самоврядування, низка особливо важливих законодавчих норм, проблеми підготовки і перепідготовки управлінців різних рівнів, а також багато інших важливих завдань, вирішення яких дозволить побудувати більш сильну, процвітаючу державу без якої неможливо уявити життя сучасного суспільства [16; 26].

Основною перевагою інформаційного суспільства є застосування нового типу комунікації, що забезпечує вільний обмін інформацією між громадянами, виробниками та органами публічного управління. Використання інформаційних технологій надає громадянам можливість не тільки пасивного спостереження і споживання державних послуг, але й активної участі в обговоренні та формуванні державної політики. Інформаційні технології в контексті Окінавської «Хартії глобального інформаційного суспільства» від 22.07.2000 р. повинні забезпечити досягнення сталого економічного зростання, підвищення суспільного добробуту, стимулювання соціальної злагоди.

Безпрецедентний розвиток інформаційних технологій надав економіці та публічному управлінню нові інструментальні засоби - корпоративні інформаційні системи та телекомунікаційні мережі, що покращили якість управління, а також дозволили значно підвищити продуктивність праці та створення доданої вартості за рахунок нематеріальних ресурсів. Активно поширюються нові види професійних комунікацій з використанням інформаційних технологій та Інтернету. Їх звичайно узагальнюють у понятті електронного бізнесу, складовою частиною якого є електронний уряд. Сутність електронного уряду полягає в нових можливостях публічного управління завдяки застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій у роботі державних органів на благо громадян і бізнесу, так само як і для власних потреб [14; 17].

Розвиток електронного уряду відбувається шляхом трансформації пасивної ролі громадян на активну. На початковому етапі громадяни є пасивними споживачами інформації або послуг електронного уряду, оскільки відсутні можливості їх коментувати або забезпечувати зворотний зв'язок у рамках електронного уряду. Проте, оскільки для публічного управління важливо не тільки інформувати громадян про рішення і послуги, але й залучати їх до активного обговорення державних і приватних ініціатив, поступове надання громадянам активної ролі в електронному уряді уможливорює їхній вплив на формування та визначення державної політики завдяки зворотному зв'язку через участь у обговореннях, електронних голосуваннях.

Запровадження електронного уряду значно розширює можливості взаємодії держави та людини. По-перше, це стосується пошуку та отримання інформації. Зручна презентація в мережі Інтернет повної, точної і актуальної

інформації про всі органи державної влади дозволяє суттєво спростити процес пошуку необхідної інформації, економити час чиновників, вимушених відповідати на запитання, а також зменшити кількість помилок. По-друге, функція взаємодії громадян та організацій з органом державної влади забезпечується набором сервісів, що дозволяють громадянам і організаціям запитувати і отримувати з Інтернету необхідні довідки або дозволи і передавати в органи державного управління передбачену законом звітність з можливістю відстеження стану запитів. По-третє, принцип «єдиного вікна» передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами влади всіх рівнів. Для цього необхідна спеціалізована система, що дозволяє автоматично направляти запити і звітність в уповноважені органи державної влади. Система, виступає єдиним «провайдером» державних послуг для громадян і бізнесу [7; 17].

Переваги від впровадження електронного уряду всебічні, зачіпають різні сфери публічного управління. Серед найбільш значущих:

- оптимізація тимчасових і трудових витрат від переведення державних послуг у електронний вигляд;
- поліпшення якості та доступності державних послуг шляхом впровадження інформаційних технологій;
- підвищення прозорості механізмів публічного управління, розширення доступу до державних інформаційних ресурсів;
- підвищення рівня демократії та зміцнення громадянського суспільства, а, відтак, і держави в цілому [12].

Соціальні медіа є одним з найбільш ефективних каналів комунікації за критерієм співвідношення витрат. Оскільки витрати включають лише витрати по створенню і підтримки запису, використання соціальних медіа не вимагає високих витрат на впровадження і розроблення. Платформа соціальних медіа надається недержавними комерційними компаніями. Серед інших достоїнств соціальних медіа як каналу комунікації є охоплення аудиторії і швидкість зворотного зв'язку.

Участь органів публічного управління в соціальних мережах також зумовлена низкою причин:

- соціальні мережі — популярний канал зворотного зв'язку, що дозволяє проводити моніторинг реакції користувачів на ту чи іншу дію органу влади;
- соціальні мережі полегшують збір пропозицій та визначення ініціатив, які найбільшою мірою підтримуються суспільством;
- розвиток публічності та збільшення інформаційної відкритості діяльності державного органу влади веде до підвищення рівня довіри до діяльності владних структур;
- завдяки можливості тиражування і поширення повідомлень у більшості соціальних мереж, найбільш затребувана інформація поширюється в геометричній прогресії [4; 12].

Інформаційно-комунікаційні технології надають широкі можливості по включенню громадян у інноваційну діяльність органів публічного управління і підприємств. Згідно з дослідженнями Європейської комісії більша частина інноваційних компаній пов'язує результат створення нового продукту з

використанням інформаційних технологій [26]. Інформаційні технології сприяють розвитку інновацій, прискоренню процесів і змін у суспільстві та економіці. Інновації спрямовані на підвищення продуктивності праці, скорочення витрат, підвищення якості продукту і, в кінцевому підсумку, на підвищення рівня життя населення. Зміни, на які раніше були потрібні десятиліття, зараз відбуваються за 1-2 роки. Отже, нові соціальні медіа дозволяють ініціативним громадянам реалізувати свій інноваційний потенціал.

27.5 Комунікативна взаємодія влади і суспільства: вітчизняний вимір

В Україні довгий час панувала в основному інформаційна політика, головною метою якої було інформування населення органами державної влади, причому зворотній зв'язок не був важливим. Це сприяло поширенню в суспільстві впевнення, що влада повинна все зробити сама. Якщо їй вдається це – добре, якщо ні, то можна її критикувати.

Сьогодні Україна як демократична, правова держава, що активно реалізує західноєвропейський вектор зовнішньої політики та прагне інтегруватись у глобальний інформаційний простір, дотримується визнаних європейських стандартів інформаційної діяльності органів державної влади, демократичних принципів їхнього функціонування в глобальному інформаційному просторі. Невід'ємною складовою діяльності та функціонування владних інституцій у сучасних демократичних суспільствах є активізація інформаційно-комунікативної політики. Фаховий підхід до формування й реалізації інформаційної стратегії є умовою ефективності та результативності функціонування органів державної влади, забезпечення стабільності політичної системи та утвердження держави як повноправного суб'єкта міжнародних відносин та інформаційних взаємодій у глобальному інформаційному просторі [10; 17].

Серед викликів, з якими стикаються органи публічної влади України під час комунікативної взаємодії із соціумом, - проблема інформаційного забезпечення та просування політики держави. Процеси спілкування, роз'яснення політики, дій уряду та влади в цілому є іноді розмитими, не систематизованими, спонтанними та часто не прогнозованими щодо їхніх наслідків. Проте, за роки незалежності, у сфері публічної комунікативної політики (діяльність уряду, органів державної влади, правлячої еліти з просування й роз'яснення своєї політики та спілкування з громадськістю, ЗМІ, народом узагалі) відбулися певні зрушення щодо демократизації процесів взаємодії, зокрема із засобами масової інформації, громадськими організаціями тощо.

Розвиток системи комунікацій у публічному управлінні України безпосередньо залежить від чинної нормативно-правової бази та від її відповідності сучасним викликам і проблемним аспектам суспільного життя [6; 12]. Комунікація між владою і суспільством відбувається на трьох рівнях: реальний рівень (пряма публічна комунікація), медійний рівень (взаємодія

влади і суспільства за допомогою ЗМІ), мережевий рівень (публічна комунікація в мережі Інтернет).

Правове підґрунтя інформаційної діяльності органів державної влади закладено в Законі України “Про інформацію” – загальному, всеосяжному нормативному акті, який відображає головні положення міжнародних стандартів у сфері інформаційних відносин. У статті 1 під інформацією цей Закон розуміє «документовані або публічно-оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі». Закон визначає основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об’єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; - законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» визначає порядок всебічного та об’єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування, є складовою частиною законодавства України про інформацію». Стаття 2 цього Закону визначає основні засади висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування засобами масової інформації, а саме: «Засоби масової інформації України відповідно до законодавства України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Законодавчою базою для формування та реалізації інформаційної стратегії органів державної влади, крім вищезазначених, є такі правові документи: «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV, «Про звернення громадян»: Закон України від 02.10.1996; «Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" щодо електронного звернення та електронної петиції»: Закон України від 28.10.2015; «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України від 21.05.1997; «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»: Закон України від 09.01.2007 р.; «Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 31.01.2011 р.; «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”»: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 року; «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв’язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.10.2004 р. № 759 тощо.

Попри різноманіття змістовної спрямованості даних нормативно-правових актів, вони всі концептуально орієнтуються переважно на вчинення одностороннього інформаційного впливу на отримувачів інформації (громадян). Проте інформаційне суспільство неможливо розбудувати без

поступового заміщення одностороннього інформування громадян про дії влади двосторонньою комунікацією «громадянин – державний орган». Подальший розвиток ідеї про необхідність налагодження комунікацій як двостороннього зв'язку між органами влади та громадянами знайшов свій прояв у Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», що можна розглядати як відправну точку для розробки відповідного Закону України, основні завдання якого можна сформулювати наступним чином:

- забезпечення вільного доступу громадськості до рішень органів влади;
- залучення громадськості до формування державної політики;
- розробка механізмів участі громадськості в управлінні державними справами;
- налагодження системи моніторингу органами влади запитів громадськості на певні державні рішення;
- впровадження єдиних стандартів взаємодії між органами влади та громадськістю для всіх владних інститутів.

Після схвалення Концепції в Україні було розроблено та введено в дію кілька нормативно-правових актів, що створили необхідні та достатні механізми налагодження комунікації «державний орган – громада». Зокрема, Закон України «Про доступ до публічної інформації» забезпечує широкі можливості доступу громадян до інформації про діяльність органів влади; Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики від 03.11.2010 детально регламентує механізми залучення громадськості до обговорення державної політики та участі в ній.

Аналіз нормативно-правової бази інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади та реалізації комунікаційної стратегії владних структур уможливорює висновок про те, що правові документи доволі чітко регламентують інформаційні відносини в Україні, всебічно висвітлюють основні принципи інформаційної діяльності органів влади, чітко визначають принципові засади та умови для формування інформаційної стратегії органів державної влади. Однак, на жаль, задекларовані та ухвалені норми не виконуються повною мірою, відсутні механізми їхньої реалізації через недостатнє фінансування інформаційної галузі, повільне впровадження та застосування новітніх інформаційних технологій у діяльності владних інститутів.

Попри певні здобутки, залишаються без відповіді два принципових питання, необхідних для повноцінної комунікації органів влади та громадськості: налагодження системи моніторингу запитів громадськості на державні рішення та запровадження єдиних стандартів взаємодії між органами влади та суспільством для всіх владних інститутів. Вирішення проблеми формування комунікативної політики органів публічного управління та громадянського суспільства потребує інституційного, фінансового, організаційного, економічного та наукового забезпечення, тоді як її функціонування відбувається через активізацію відповідних механізмів

публічного управління.

Важливу роль у демократичному суспільстві відіграють прес-служби. Сьогодні майже всі органи державної влади мають свої прес-служби або принаймні прес-секретарів, відділи по зв'язках із ЗМІ та громадськістю, сайти в Інтернеті, деякі установи навіть мають громадські ради, які покликані впливати на політику ухвалення рішень. Вони доносять інформацію про владу до громадян, своєчасно реагують на події, які турбують населення. Проте, слід зазначити, що в Україні дотепер не існує єдиного нормативно-правового акта або іншого документа, що регламентував би діяльність прес-служб органів державної влади [9].

Достатньо демократичний за європейськими нормами Закон «Про доступ до публічної інформації» уможлиблює вільне отримання інформації від органів державної влади, фактично закріплює необхідність, а іноді просто примушує поки що застарілі бюрократичні системні утворення у владних установах спілкуватися в публічній площині із своїми «роботодавцями» - платниками податків [19]. Водночас цей діалог практично є малоефективним, а сучасні технології, мережеві об'єднання вже створюють нові виклики для влади щодо можливості встановлювати контакти, спілкуватися та просувати свої ідеї. Виникнення розриву між владою та населенням закладає ризик зниження довіри до владних інституцій й розчарування та апатії в суспільстві.

Взаємодія державних служб з громадськими групами та об'єднаннями потребує вирішення проблеми відсутності законних механізмів, ефективних моделей комунікації в системі взаємодії адміністративних управлінських організацій з соціумом. Серед проблем можна також зазначити: недостатньо розвинений інформаційно-аналітичний та кадровий потенціал, консерватизм управлінського мислення і поведінки в основних інститутах адміністративної діяльності. Ефективність комунікаційної взаємодії адміністративних організацій із соціумом залишається достатньо низькою, що й провокує виникнення різних організаційно-управлінських проблем – від малостійких частих перетворень до функціонального дубляжу. Популярними дотепер залишаються силові методи, авторитарність управлінських стратегій.

Попри зазначене, в Україні триває розвиток простору комунікаційної взаємодії адміністративних і політичних організацій із соціумом, формується динамічне суспільство, де комунікація як важливий чинник соціального життя посідає чільне місце. Дедалі зростає роль комунікації в процесах державотворення та діалогу владних інститутів із громадянським суспільством і третім сектором.

Комунікативна взаємодія як універсальна система управління спрямована на досягнення поставлених управлінських завдань шляхом комунікаційного, соціального, управлінського впливу на аудиторію, а також отримання від цієї аудиторії відповіді у вигляді вербальної, ідеологічної або виконавчої реакції. Комунікаційна взаємодія влади і суспільства сприяє формуванню постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності існуючого порядку і надання йому стабільності.

Ефективна комунікація між органами державної влади та громадянським

суспільством є важливим проявом демократичного розвитку країни. Через комунікацію відбувається зворотній зв'язок, коли влада може не лише краще інформувати суспільство про свою діяльність, а також й дізнається про оцінку цієї діяльності з боку активних верств населення, що представляють інституції громадянського суспільства. З іншого боку, з огляду на цілі громадських організацій (реалізація й захист інтересів певних груп населення, які вони презентують), комунікація з органами влади для них є одним із найважливіших механізмів реалізації цих інтересів. Здійснюючи зворотній вплив на органи державної влади, громадські організації інформують їх про суспільні настрої та бажання й лобіюють інтереси населення, здійснюють моніторинг державної політики щодо ефективної реалізації цих інтересів.

Сьогодні в Україні сформульовано й законодавчо закріплено основні принципи, завдання та стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано державні інститути відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм і планів дій. Проте, система комунікаційної взаємодії держави і суспільства не позбавилася різноспрямованості і недостатньої координованості діяльності різних відомств, а головною перешкодою на шляху створення підґрунтя для формування стабільного і безпечного комунікаційного простору в Україні залишаються непослідовність та непрозорість у реалізації запланованих заходів у сфері публічного управління.

Публічне управління наразі невід'ємне від комунікації як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, оскільки основою демократії є врахування потреб і позиції об'єкта управління, а сама комунікація виступає базовим чинником сталості й розвитку структур і систем. Необхідною умовою інтеграції нашої країни в глобальний інформаційний простір, утвердження її як впливового суб'єкта глобальних інформаційних відносин є формування та ефективна реалізація комунікаційної стратегії органів державної влади, що призначена вирішити такі основні завдання:

- формування цілісної та ефективної системи інформування соціальних суб'єктів щодо поточної та перспективної діяльності органів публічного управління;

- регулярний моніторинг громадської думки, зведення в єдиний інформаційний масив результатів соціологічних досліджень, що стосуються соціальних суб'єктів і діяльності органів публічного управління;

- формування ефективної системи «зворотного зв'язку» соціальних суб'єктів і органів публічного управління.

- Результатом успішного вирішення зазначених завдань може стати:

- створення цілісної системи інформування соціальних суб'єктів про функціонування органів публічного управління;

- отримання об'єктивних даних (зокрема, у динаміці), що характеризують громадську думку щодо різних складових життєдіяльності суб'єкта публічного управління;

- можливість повноцінного врахування думки соціальних суб'єктів при прийнятті рішень органами публічного управління;

- підвищення громадянської активності соціальних суб'єктів, залучення

населення в процес вирішення питань місцевого значення, громадське обговорення прийнятих нормативних актів.

Серед бажаних наслідків також подолання чи послаблення комунікативних бар'єрів у частині відчуження у взаєминах із соціальними суб'єктами, зменшення не завжди обґрунтованих претензій до влади, зниження патерналістських настроїв. Це безумовно сприяє зростанню авторитету органів публічного управління, а також підвищенню суспільної довіри до їхньої діяльності; зумовлює більш дієве розширення правотворчих ініціатив соціальних суб'єктів, їхньої суспільної та громадянської активності. Зацікавлене залучення соціальних суб'єктів і реальне врахування громадської думки на стадіях підготовки, прийняття і реалізації рішень – головна умова ухвалення інститутами публічного управління соціально значущих рішень, заснованих не на миттєвій вигоді, а на справжніх загальнолюдських цінностях.

Плідний діалог між соціумом і владою - це фундамент демократичних управлінських відносин і досягнення справедливості в економічному і соціальному житті суспільного устрою. Цей діалог повинен стати одним із головних критеріїв оцінки якості управлінської культури, довіри громадян до влади, реальним індикатором формування в Україні активного громадянського суспільства і демократичної держави.

Література

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М.: Издательство «Омега-Л», 2010. – 301 с.

2. Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине / Н. Винер. - М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. - 344 с.

3. Волков А. М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий [Електроний ресурс] / А. М. Волков // Административное право и процесс. – 2012. - № 12. – С. 23-35. – Режим доступу: <http://w.pc-forums.ru/l678.html>

4. Галлін Д. Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Д.Галлін, П.Манчіні; пер. з англ. О Насика. – К.: Наука, 2008. – 320 с.

5. Глосарій Програми розвитку ООН. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>

6. Довіра населення України до держструктур [Електроний ресурс] - Режим доступу: <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=57>

7. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / За заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж., – К.: [Агентство «Україна»], 2012. – 64 с.

8. Енциклопедія державного управління [Електронний ресурс]: у 8 т. / наук.ред. кол.: Ю.В.Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. — К.: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. —

Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. — с. 273-278. — Режим доступу: <http://derzhava.in.ua:8081/ndi/encyclopedia/Shared%20Documents/Forms/AllItems.aspx>

9. Запровадження комунікацій у суспільстві [Електронний ресурс] / За заг. ред. Н. К. Дніпренко, В.В. Різуна — К.: ТОВ «Вістка», 2009. — 56 с. — Режим доступу: http://www.fes.kiev.ua/new/wb/media/publikationen/Com_politics_FINAL.pdf

10. Лашикіна М. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління [Електронний ресурс] / М. Лашикіна // Публічне управління: теорія та практика - N1 (13)2013. — Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-1/doc/1/02.pdf3> / 2013

11. Лиллекер Д. Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Д. Лиллекер; пер. с англ. С.И.Остнек — Х.: Изд-во „Гуманитарний Центр”, 2010. — 300с.

12. Литвинова Л. В. Теоретичні аспекти розвитку комунікації в органах публічної влади в Україні [Електронний ресурс] / Л. В. Литвинова, Ю. В. Збираник // Державне управління: теорія та практика. - 2015. - № 2. - С. 4-11. — Режим доступу: http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf

13. Новая философская энциклопедия [Електронний ресурс]: В 4 томах / [Степин В.С., Гусейнов А.А., Семигин Г.Ю., Огурцов А.П. и др.] - М.: Мысль, 2010.- 744 с. - Режим доступу: http://platonanet.org.ua/load/knigi_po_filosofii/slovari_ehnciklopedii/novaja_filosofskaja_ehnciklopedija_v_4_tomakh_2010/23-1-0-1152

14. Някина Е.С. Перспективы электронного правительства [Електронний ресурс] / Е. С. Някина, Е. А. Погодина // Государственное управление. Электронный вестник. - 2012. - № 31. — Режим доступу: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/31_2012nyakina_pogodina.htm (17.07.2015).

15. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс; пер. з англ. — К.: Вид. Дім „Києво-Могилянська академія”, 2006. — 549 с.

16. Почепцов Г. Інформаційно-комунікативні процеси в сучасних суспільствах [Електронний ресурс] / Г. Почепцов. — Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/13544>

17. Почепцов Г. Нові комунікативні можливості у сфері державного управління [Електронний ресурс] / Г. Почепцов. — Режим доступу: <http://osvita.mediasapiens.ua/material/8049>

18. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации [Електронний ресурс] / Г. Почепцов. - М.: "Рефл-бук", К.: "Ваклер" - 2001. - 656 с. — Режим доступу: http://superlinguist.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=11:2009-11-27-19-50-25&catid=19:2009-11-23-13-42-57&Itemid=19

19. Про доступ до публічної інформації: Закон України [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

20. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. — К.: Наукова думка, 1970—1980.

21. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические

технологии / А. И. Соловьев. - М.: Аспект Пресс, 2000. - 559 с.

22. Шварценберг Р. -Ж. Политическая социология [Электронный ресурс] - пер. с фр / Р.-Ж. Шварценберг. – Москва, 1997. ч. 1. - Режим доступа: <http://harspom.cf/shvartsenberg-r-zh-politicheskaya-sotsiologiya.htm>

23. 2015 World Public Sector Report на сайте Public Administration and Development Management Department of Economic and Social Affairs [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf>

24. Deutsch K. W. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control / K. W. Deutsch - London, Free Press of Glencoe, 1963. - 316 p

25. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.unecce.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>

26. ICT and e-Business for an Innovative and Sustainable Economy. 7th Synthesis Report of the Sectoral e-Business Watch / European Commission. 2010. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.ebusiness-watch.org/>

27. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. – London: Allen, 1972: Allen & Unwin. – 347 p. 15.

28. New Public Management: Theory, Ideology, and Practice [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.academia.edu/4183261/New_Public_Management_Theory_Ideology_and_Practice

29. Shafritz Jay Michael. International Encyclopedia of Public Policy and Administration [Электронный ресурс]. - New York Westview Press, 1998. – Режим доступа: <http://www.unpan.org/Directories/UNPAGlossary/tabid/928/Default.aspx>

30. UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development [Электронный ресурс] // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN011842.pdf>

31. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want [Электронный ресурс] / United Nations Department of Economic and Social Affairs. - New York: United Nations, 2014. – Режим доступа: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf