

УДК:728

**Чаплай Ірина Віталіївна,**

кандидат наук з державного управління, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: irina\_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Чаплай Ірина Витальевна,**

кандидат наук по государственному управлению, исполнительный директор Президиума Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, докторант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (063) 951 78 55, e-mail: irina\_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610



**Chaplay Iryna Vitaliivna,**

PhD in Public Administration, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", PhD student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (063) 951 78 55, e-mail: irina\_pravo@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4927-0610

---

## **ДЕРЖАВНО-ГРОМАДЯНСЬКА КОМУНІКАЦІЯ – ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ**

**Анотація.** У статті досліджено сутність державно-громадянської комунікації як однієї із найвагоміших складових у належному державному управлінні. Проаналізовано взаємозв'язок соціально-громадянського потенціалу і діяльності органів державної влади. Визначено вплив комунікації на розвиток державної політики для прийняття демократичних рішень.

**Ключові слова:** державно-громадянська комунікація, орган державної влади, належне державне управління, соціально-громадянський потенціал.

## ГОСУДАРСТВЕННО-ГРАЖДАНСКАЯ КОММУНИКАЦИЯ – ВАЖНАЯ ЧАСТЬ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

**Аннотация.** В статье исследована сущность государственно-гражданской коммуникации как одной из важных составляющих в надлежащем государственном управлении. Проанализирована взаимосвязь социально-гражданского потенциала и деятельности органов государственной власти. Определено влияние коммуникации на развитие государственной политики для принятия демократических решений.

**Ключевые слова:** государственно-гражданская коммуникация, орган государственной власти, надлежащее государственное управление, социально-гражданский потенциал.

## PUBLIC-CIVIL COMMUNICATION – IMPORTANT PART OF PREPARATION AND ADOPTION OF GOVERNMENT-MANAGERIAL DECISIONS

**Abstract.** The article explores the essence of public-civil communication as one of the important components in proper public administration. The interrelation between social-civic potential and activity of public authorities is analyzed. The influence of communication on the development of public policy for making democratic decisions has been determined.

**Keywords:** state-civil communication, public authority, proper state management, social and civil potential.

---

**Постановка проблеми.** Роль громадянської участі в державному розвитку є однією з основних сфер дослідження в галузі політології, соціології, державного управління. Комунікація є важливою складовою підготовки та прийняття державно-управлінських рішень. Більше того, у даному контексті вона покращує інституційну ефективність діяльності органів державної влади та вимірює, в певній мірі, управлінські спроможності уряду. Вважаємо, що в громадах з високим рівнем соціально-громадянського діалогу уряд – не “зовнішній учасник”, а партнер громади. По-друге, комунікаційна

ефективність не завжди залежить від громадянської підтримки, але може бути вдосконаленою через інституційні реформи.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання, присвячені реалізації державно-громадянської комунікації, як один із основних показників розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, досліджували: Давід Хелд [1], Дитлінд Шолль [2; 3], Роберт Д. Патнем [4], А. Г. Кучабський, О. А. Бажинова [5], Є. Романенко [6], Бойк Карлс і Даніель Н. Поснер [7], Г. А. Симон [9], В. Козаков [10], А. Гаврилюк, А. Старостіна, В. Тимошук.

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, дана проблема залишається недостатньо висвітленою.

**Метою статті** є визначення впливу державно-громадянської комунікації на розвиток державної політики, що проявляється через відповідний її комунікативний вимір.

**Виклад основного матеріалу.** Витоки становлення соціально-громадянського діалогу беруть свій початок ще з часів Давньої Греції, де Перікл стверджував, що залучення громадян до громадських справ підтримує загальне благо [1]. З часом багато вчених відзначили, що політична культура населення прямо залежить від їх можливості брати участь в управлінні державними справами, що це, в свою чергу, робить внесок у стабільність і довговічність демократичного суспільства. У 90-х роках народні революції і в Центральній та Східній Європі відновили інтерес до сили соціально-громадянської участі [2]. Членство в добровільних асоціаціях вважається центральним елементом у створенні соціального капіталу, знання та робить громадян більш довірливими до діяльності органів влади. Рівень довіри до влади у Німеччині та Швеції досліджувався за допомогою таких комунікативних інструментів, як анкетування щодо особливостей діяльності органів влади. Аналіз отриманого набору даних визначав, якою мірою різноманітні групові характеристики (демографічна різноманітність, соціальна забезпеченість) пов'язані з узагальноною довірою громадян до діяльності владних структур [3].

У своїй книзі "Making Democracy Work" (1993) Роберт Д. Патнем про-

слідковує участь регіональних урядів Італії в залученні громадян до управління державними справами. Його основний висновок — "чим більший громадянський контекст, тим кращий уряд" [4], що свідчить про формування щільних мереж громадянських об'єднань, які сприяли розвитку демократичних інститутів. Автор стверджує, що держави з високим рівнем взаємодії між владою та суспільством демонструють більшу кількість міжособистісної довіри та більш готові брати участь у колективному спілкуванні на користь загального блага. На думку Патнема, "особливості" соціально-громадянських організацій, таких як довіра, справедливість, комунікація, на високому рівні складають "фонд суспільного капіталу". У цьому контексті він описує роль неполітичної добровільності громадян в управлінні державними справами, що полегшує співпрацю, забезпечує створення довіри. Крім того, в його статистичному аналізі про еволюцію громадянської участі, індустріалізації та соціального добробуту, за період з 1870-х по 1970 рр., проявляється сильна кореляція між комунікаційним забезпеченням та економічним розвитком: "соціально-громадянський потенціал передбачає економіку" [4, с. 157].

Взаємозв'язок між соціально-громадянським потенціалом та належним управлінням докладно досліджують як вітчизняні, так і зарубіжні науковці в літературі.

Автор у своїй книзі пише про те, що громадяни очікують кращого уряду, вони вимагають ефективнішої державної служби, і вони готові діяти колективно для досягнення спільних

цілей. Вони не просто приймають на себе роль відчужених прохачів, а, у свою чергу, вимагають від уряду полегшеної соціальної інфраструктури громадських утворень, кращі комунікаційні можливості та превалювання демократичних цінностей як для чиновників, так і для громадян. Найбільш фундаментальний принцип для громадянських спільнот — це здатність співпрацювати для спільних інтересів.

У такому відношенні, аналізуючи сучасний стан правового регулювання налагодження комунікації між органами державної влади і громадськістю, можна дійти висновку, що сьогодні стан комунікації, не повною мірою, відповідає інтересам та побажанням громадян [5, с. 199]. З огляду на це, постає завдання розбудови сучасної соціально орієнтованої держави, успіх якої забезпечується такими вагомими факторами, як знання бажань та потреб громадян, швидке та гнучке реагування на їхні вимоги. Це забезпечується завдяки вивченню можливостей та ефективного використання різних методів, форм і способів просування державних товарів та послуг, формуванню попиту існуючих та потенційних споживачів на засадах публічного маркетингу, що актуалізує досліджувану проблему. На думку професора Є. О. Романенко, саме комунікація сьогодні забезпечує реалізацію нових нормативно-ціннісних та ідеологічних аспектів державної політики, утвердження універсальних підходів до участі громадськості у процесах оцінки діяльності органів державної влади та надання відповідних державно-управлінських послуг [6, с. 6].

У своїх роботах Карлс Бойкс та Даніель Поснер [5] пишуть, що для налагодження високого рівня співпраці між громадянами та урядом необхідно застосовувати насамперед інституційний підхід. Автори висунули гіпотезу про п'ять сценаріїв, що сприяють соціально-громадянському діалогу.

Перший сценарій передбачає, що ефективність державного розвитку ґрунтується на здатності громадян виховувати в урядовців відповідальність за їхнє управління [7, с. 9–10]. В цьому контексті особливої актуальності набувають такі комунікативні засоби, як форуми, засідання, слухання громадян для обговорення проблем суспільства та формулювання спільних інтересів та вимог. Рівень повноважень органів державної влади залежить від загального схвалення громадськості.

Другий сценарій визначає, що підвищення добробуту розвитку держави напряму залежить від рівня довіри громадян до органів державної влади. Це має спровокувати зміну у філософії мислення чиновників і створити у них інтерес для прийняття рішень, орієнтованих на громаду, а не на користь власних інтересів.

У третьому сценарії належна організація комунікативного процесу зменшує витрати уряду на регулювання державної політики, адже дає змогу на початковому етапі діагностувати незадоволеність громадян тими чи іншими законами. Менше потрібно інвестувати у правозастосовчі механізми, уряд має більше ресурсів для модернізації своєї адміністрації та забезпечення ширшого спектра державних послуг.

Розвиток четвертого сценарію спрямований на досягнення соціального компромісу для добробуту громади. Тож політичні інститути є більш ефективними і гнучкими для подолання соціальних розколів і встановлення адаптивної людиноорієнтовної практики.

П'ятий сценарій надає детальнішу картину мікрозв'язків соціально-громадянського діалогу, який має конкурентний або консенсусно-договірний характер, включаючи владно-управлінські інструменти. Зазначений діалог не передбачає конфронтації, оскільки така форма відносин базується лише на інформаційному обміні, тобто комунікації, яка передбачає передачу від одного актора державно-управлінської практики тих чи інших смислових значень за допомогою мови, зображень, жестів, виразу обличчя та інших символічних форм, які забезпечують реалізацію міжкомунікативної взаємодії.

Загалом кожен із зазначених сценаріїв є важливим атрибутом реалізації державного розвитку країни. Відсутність або неповнота реально діючого соціально-громадянського діалогу, що б супроводжувався використанням змістових і правдивих, а головне зворотних комунікативних зв'язків, не дає змоги визначити раціональність та ефективність організації державного управління та надати практичні рекомендації щодо його поліпшення. При цьому особливо важливо враховувати потреби, інтереси та цілі об'єктів державного управління. Як слушно зазначає Джоан Кедді, "суб'єктно-об'єктні зворотні зв'язки характеризують доцільність і раціональність влас-

ної, внутрішньої організації і діяльність суб'єкта державного управління загалом, його підсистем, ланок і окремих компонентів. Вони дають можливість побачити, зрозуміти й оцінити, як кожний нижчий рівень реагує на рішення та дії вищого, наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності, яке його реальне відношення до вищого рівня тощо" [5, с. 197].

На думку Маргіт Тавіц, основні етапи становлення соціально-громадянського потенціалу державного розвитку мають відбуватися шляхом прийняття двомірного мірила відповідальності для обох сторін: держави і громадян. Громадяни повинні активно діяти у співпраці з державними установами, щоб отримати належний рівень довіри. Уряд, у свою чергу, має сприяти мобілізації громадян, що служитиме базою для політичних ініціатив. Політична активність уряду, у відповідь на суспільні вимоги, вимірюється обсягом ресурсів, виділених на належне комунікаційне та організаційно-ресурсне забезпечення таких найбільш затребуваних сфер, як медицина, житлово-комунальне господарство, освіта та ін.

Вплив комунікації на розвиток державної політики виявляється через відповідний їй комунікативний вимір, під яким варто розуміти основні принципи та критерії інформаційного впливу суб'єктів державного управління на громадськість у процесі реалізації владних повноважень та відповідних владно-управлінських відносин. Це свідчить про те, що комунікативна сутність є необхідним атрибутом у процесі формування та реалізації державної політики,

оскільки вона традиційно передбачає налагодження зворотної взаємодії між органами державної влади та громадськістю. Е. Петерсон, професор з комунікацій та журналістики в Мінському університеті, у своїй доповіді “Вступ до комунікації та публічної політики” у 2008 році пише про те, що розповсюдження інформації про діяльність державних інститутів для громадськості має важливе значення для розвитку демократичного суспільства. Громадсько-державне спілкування залучає громадян до дискусій та обговорень про державні послуги, які можуть підштовхнути законодавців до вирішення проблемних питань. “По-справжньому демократичні рішення можуть прийматися на державному рівні тільки тоді, коли інформація про них може бути доступною у необхідному обсязі для обговорення громадськістю”, — пише політолог М. Дейл Бекман ще в 1975 році у статті “Проблема ефективної комунікації з публічною політикою: законопроект С-256 та бізнесмени Вінніпеґу” для Канадського журналу політичних наук [8].

**Висновки.** Отже, кожен орган державної влади потребує певної інформації для прийняття демократичних рішень. Забезпеченість комунікаційними інструментами визначає особливості комунікації всередині публічного адміністрування. За словами Гербтера А. Саймона, який відомий своєю теорією адміністративної поведінки, “без комунікації не може бути ніякої організації” [9]. У його концепції про комунікацію у державному управлінні йдеться про те, що організація державного управління — двосторонній процес: він ро-

зуміється як передача інформації від певного центру прийняття рішень і передача самих рішень, отриманих від цього центру, до інших частин організації. Це процес, що відбувається вгору, вниз і поперечно в усіх органах державної влади для реалізації єдиної державної комунікативної політики шляхом створення системи впливу на громадську думку, що є важливим елементом формування та підтримки ефективного зворотного зв'язку з громадянами для моніторингу ситуації й оцінювання результатів своєї роботи [10, с. 34]. Орган державної влади має забезпечувати необхідні комунікаційні канали зв'язку, що проходять по всіх напрямках його діяльності. Подальші наукові дослідження повинні передбачати як розроблення нових механізмів удосконалення вже існуючих комунікаційних каналів зв'язку, що є формальними і неформальними, так і створення нових механізмів державно-громадянської комунікації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Held David.* 2006. *Models of Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.
2. *Stolle Dietlind.* 1998. “Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations” *Political Psychology*, 19 (3): 497–525, doi: 10.1111/0162-895X.00115
3. *Stolle Dietlind.* *Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations // Political Psychology*, Vol. 19, № 3, 1998, available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/>

- doi/10.1111/0162-895X.00115/epdf?r3\_referer=wol&tracking\_action=preview\_click&show\_checkout=1&purchase\_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase\_site\_license=LICENSE\_DENIED
4. *Putnam Robert D.* 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.
  5. *Кучабський А. Г., Бажинова О. А.* Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / А. Г. Кучабський, О. А. Бажинова // Публічне управління: теорія та практика. — 2012. — № 4 (12). — С. 196–201.
  6. *Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз: монографія / Є. О. Романенко.* — К.: НАДУ, 2014. — 400 с.
  7. *Boix Carles and Daniel N. Posner.* 1996. “Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam’s Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.” Working Paper № 96-04. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University. URL (cited on 5 October 2012): <http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/96-04.pdf>
  8. <http://www.jstor.org/stable/i362095?refreqid=excelsior%3Aefcbecab3327e591a094c66b6e4b3502>
  9. *Simon H. A.* *Administrative Behavior — A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization.* Second Edition, The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London; 1965, p. 154.
  10. *Громадянська комунікація як чинник реформування державного управління: архетипний підхід / В. Козаков, О. Рашковська // Публічне управління: теорія та практика.* — 2015. — Вип. 1 (спец. вип.). — С. 33–39. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2015\\_1%28spets.\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2015_1%28spets._9)
- ## REFERENCES
1. *Held David.* 2006. *Models of Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.
  2. *Stolle Dietlind.* 1998. “Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations” *Political Psychology*, 19 (3): 497–525, doi: 10.1111/0162-895X.00115
  3. *Stolle Dietlind.* *Bowling Together, Bowling Alone: The Development of Generalized Trust in Voluntary Associations // Political Psychology*, Vol. 19, № 3, 1998, available at: [http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0162-895X.00115/epdf?r3\\_referer=wol&tracking\\_action=preview\\_click&show\\_checkout=1&purchase\\_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase\\_site\\_license=LICENSE\\_DENIED](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0162-895X.00115/epdf?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=onlinelibrary.wiley.com&purchase_site_license=LICENSE_DENIED)
  4. *Putnam Robert D.* 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.
  5. *Kuchabsky A. G., Bazhinova O. A.* (2012) “Mechanisms of communication between the authorities and the public ‘in the conditions of globalization”, *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka*, vol. 4 (12), p. 196–201.
  6. *Romanenko E. A.* (2014), *Komunikatyvna polityka derzhavy: teoretyko-metodolohichnyy analiz [Communicative policy of the state: theoretical and methodological analysis]*, NADU, Kyiv, Ukraine.
  7. *Boix Carles and Daniel N. Posner.* 1996. “Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam’s Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.” Working Paper № 96-04. Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University. URL (cited on 5 October 2012):

- <http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/96-04.pdf>
8. <http://www.jstor.org/stable/i362095?refreqid=excelsior%3Aefcbecab3327e591a094c66b6e4b3502>
  9. *Simon H. A.* Administrative Behavior — A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization. Second Edition, The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London; 1965, p. 154.
  10. *Kozakov V., Rashkovskaya O.* (2015), “Civic communication as a factor in reforming public administration: an archetypal approach”, *Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka*, [Online], vol. 1, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2015\\_1%28spets.\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2015_1%28spets._9) (Accessed 29 Aug 2017).