

1. Аналізом встановлено, що у Великобританії органи виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою підвищення якості надання населенню соціальних послуг широко проводять консультації з громадськістю, найбільш застосовуваними з яких є: система зворотного зв'язку (скарги і пропозиції громадян); проведення форумів, соціальних опитувань; засідання фокус-груп. Успішність проведення консультацій з громадськістю значною мірою залежить від гнучкості і доречності у виборі потрібних різновидів консультації. Виявлено, що консультації з громадськістю у Великій Британії, які проводяться в межах системи управління якістю «Краща ціна» (Best Value), сприяють поліпшенню якості, адресності соціальних послуг, підвищенню довіри громадян до держави, встановленню тісних взаємозв'язків і взаємодії між громадськістю, представниками державних і приватних суспільних секторів.

2. З'ясовано, що органи виконавчої влади і місцевого самоврядування на практиці застосовують різні види консультацій, вибір яких залежить від ряду факторів (визначених завдань, цільової аудиторії громадян тощо), що дає змогу комплексно оцінити джерела інформації, отримати ширший спектр поглядів громадян на досліджувані питання. Вивчення британської практики свідчить, що консультації з громадськістю попри позитивні результати, які можна отримати внаслідок їх проведення, у багатьох випадках призводять до виникнення істотних ускладнень: відсутність консенсусу з певних питань може завести цей процес у глухий кут. Нині у Великобританії серйозною проблемою, що ставить під сумнів доцільність проведення консультацій з громадськістю, є вкрай низька активність громадян у таких заходах.

Перспективними напрямками подальших розвідок є розроблення правової бази, яка регламентує питання, пов'язані з проведенням консультацій з громадськістю щодо надання соціальних послуг населенню в Україні; вивчення механізмів громадського контролю за якістю соціальних послуг; розроблення методик оцінювання потреб громадян в отриманні соціальних послуг.

### Список використаних джерел

1. **Взаємодія** влади і громадськості через механізм громадських рад: стан і перспективи / за ред. Г. Усаченко. – К. : Фонд «Європа ХХІ», 2008. – 92 с.
2. **Громадська** участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : Е. Л. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К.: [б. в.], 2005. – 250 с.
3. **Енциклопедичний** словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін [та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 1 лют. 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1. – 1 жовт. – С. 15.
5. **Про забезпечення** участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 84. – 12 листоп. – С. 36.

6. **Про соціальні** послуги : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесеними згідно із 4 Законами у 2004-2011 рр.) // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – 1 серп. – С. 52.

7. **Тігіпко С.** Соціальні послуги мають бути максимально наближені до людини / С. Тігіпко. – Режим доступу : [www.news.ligazakon.ua/news/2011/7/19/46489.htm](http://www.news.ligazakon.ua/news/2011/7/19/46489.htm).

8. **Усаченко Л. М.** Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями : монографія / Л. М. Усаченко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 343 с.

9. **An introduction to...** Consultation methods / Center for Assessment & Policy Development and MP Associates. – 2009. – Access mode : [www.racialequitytools.org/resourcefiles/fifecouncil.pdf](http://www.racialequitytools.org/resourcefiles/fifecouncil.pdf).

10. **Bovaird T.** Public Management and Governance / Tony Bovaird, Elke Löffler (eds). – UK : London, Routledge, Taylor & Francis Group, 2003. – 255 p.

Надійшла до редколегії 12.03.12

УДК 321.323

Наталія ДНІПРЕНКО

Національна академія державного управління  
при Президентові України

## ДЕРЖАВНА КОМУНІКАТИВНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА РОЗВИНУТОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Аналізуються запроваджені комунікативні стандарти взаємодії влади і громадськості в країнах з «досвідом» демократії. Пропонуються шляхи запровадження в Україні комунікативної політики.

**Ключові слова:** комунікація, демократія, врядування, демократичні стандарти, комунікативні стандарти, комунікативна політика, комунікативний менеджмент, самоорганізація.

**Наталія Дніпренко.** Государственная коммуникативная политика как составляющая развитой демократии

Анализируются введенные коммуникативные стандарты взаимодействия власти и общественности в странах с «опытом» демократии. Предлагаются пути внедрения в Украине коммуникативной политики.

Ключевые слова: коммуникация, демократия, управление, демократические стандарты, коммуникативные стандарты, коммуникативная политика, коммуникативный менеджмент, самоорганизация.

**Nataliia Dniprenko.** Public communication policy as a component of a developed democracy

The introduced communicative standards of power and public co-operation in the countries with the «experience» of democracy are analyzed. The ways to introduce communicative politics in Ukraine are proposed.

Key words: Key words: communication, democracy, governance, democratic

standards, communication standards, communication policy, communication management, self-organization.

Становлення розвинутої демократії можливе тільки за умови впровадження владою системної, свідомої, підкріпленої сталими механізмами та технологіями комунікативної політики. Головною метою цієї політики має стати реалізація на практиці права кожного громадянина на участь в управлінні державними справами [7].

Упровадження комунікативної політики значно розширить спектр державних послуг, насамперед у сфері надання принципово нових можливостей громадянам доступу до процесу прийняття рішень, управління державою. Однак не слід забувати, що впровадження комунікативної політики поставить перед державними службовцями та суспільством нові завдання щодо вироблення спільних стандартів комунікації та отримання нових комунікативних знань та навиків.

Державне управління в Україні стикається з багатьма практичними і теоретичними проблемами організації взаємодії між секторами, владою та громадськістю, які вже давно вирішуються в країнах із «досвідом» демократії. Ідеться про впровадження цілеспрямованих дій обох сторін на організацію сталих комунікацій влади та суспільства та принципово нову організаційну роль влади в цьому процесі. Настав час осмислити демократичний досвід управління та впровадити основні стандарти комунікації, що будуть підтримуватись саме завдяки впровадженню комунікативної політики. В Україні була зроблена спроба розробити засади такої політики – прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. № 85-р «Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про основні засади державної комунікативної політики”» [11]. Розробником проекту закону визнано Міністерство юстиції, водночас розробка такого специфічного комплексного документа не може стати справою одного міністерства, тому документ і досі залишається нерозробленим.

Значний внесок у розвиток наукової галузі державного управління, у тому числі щодо необхідності впровадження взаємодії суспільства та держави, зробили вітчизняні та зарубіжні вчені В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, В. Д. Бакуменко, І. А. Грицяк, Н. В. Грицяк, В. М. Князев, В. І. Луговий, Т. В. Могренко, Н. Р. Нижник, Г. Г. Почепцов, В. В. Різун та ін.

Проте практичні аспекти щодо технологій комунікації, їх впровадження в процес державного управління, уміння, знання та застосування принципів комунікації управління всім рівнів у повсякденній роботі, формування комунікативної культури та інші так і залишаються недостатньо висвітленими. Отже, для впровадження в Україні комунікативної політики ще необхідно активізувати розробку її теоретично-методологічних засад.

Досі в українській практиці управління чітко не сформульовані

принципи комунікації та не визначені демократичні стандарти, що забезпечуються владними інституціями. Деякі обов'язки влади прописані в ряді нормативних актів, такі як формування громадських рад, право на розгляд актуальних питань на громадських слуханнях, здійснення громадського моніторингу та ін. Проте більшість цих норм стосується лише виконавчої влади та врегульовані відповідно на рівні документів уряду. Недостатньо легалізовані – прописані в законодавчих актах правила і стандарти комунікацій влади та громадськості, які б були обов'язком владних інституцій усіх гілок влади.

Науковцями мало розроблені теоретико-методологічні засади комунікативної політики, що неминуче позначається на нормативній та управлінській практиці. Водночас досвід країн з розвинутою демократією довів ефективність комунікативного менеджменту, ці технології працюють, дають результати у сфері зміцнення демократії в цих країнах і ми не можемо не використати ці знання, особливо на етапі розбудови вітчизняної демократичної системи державного управління.

Мета статті – використовуючи досвід успішного комунікативного менеджменту в країнах із розвинутою демократією, розробити пропозиції щодо теоретико-методологічних засад комунікативної політики.

«У будь-якій демократичній політичній системі існує постійний зворотний зв'язок між її входом (вимоги і підтримка) і виходом (політичні рішення та заходи з їх реалізації) з метою зменшення розриву між існуючими потребами та реальністю політичного процесу» [1, с. 239]. Демократичне управління будується на принципах відкритості, активної участі, підзвітності, результативності та узгодженості. На них спирається демократія та верховенство права в ЄС. У практиці європейського врядування нагромадилось багато технологій, процедур та прикладів їх реалізації, що свідчать про успішність розвитку саме комунікативної складової демократичного процесу. Відразу зауважимо, що термін «врядування» ми будемо використовувати в тому самому розумінні, що й у країнах ЄС, поширюючи його зміст і на українські управлінські процеси. «Врядування – це правила, процедури та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості» [1, с. 265].

Щодо становлення комунікативних ідей у практиці державного управління в ЄС, то ще з кінця 50-х – 60-х рр. ХХ ст. К. Дейч та його колеги висунули транзакціональний підхід або підхід взаємодії (*transactionalism*), що належав до школи комунікативних філософських принципів [13, р. 9]. У Сендолц та С. Свуйт (1990-ті рр.) розвинули теорію взаємодії К. Дейча, пояснюючи обмін (чи взаємодію) між транснаціональними акторами, роль наднаціональних організацій, інституціалізацію певної поведінки (вчинків) через удосконалення правових норм [1, с. 74].

До того на теренах європейських країн широко розвиваються різні комунікативні теорії. Відомі теоретики К. Ясперс, Ю. Хабермас, К.-О. Апель, М. Рідель, Н. Луман зробили свій внесок у формування нової комунікативної ери. Нова Європа – це новий комунікативний простір і наявність розширеної інфраструктури – модулів, курсів, кафедр, інститутів, фахівців, технологій тощо. Як наслідок, усі сфери життя переглядаються та перебудовуються з погляду нової комунікативної культури. Звичайно і державне управління не залишається осторонь. Уже впроваджено та продовжують впроваджуватися нові комунікативні технології. Нові комунікативні стандарти приймаються в ЄС декілька разів на рік для задоволення потреб громадян у комунікативних послугах. У країнах з «досвідом демократії» процес розвитку, а саме інституціалізації демократії, її технократична складова, відбувається саме через упровадження комунікацій. Так, у Канаді давно реалізується комунікативна політика. Швеція має практику приймати комунікативні стратегії для кожної державної адміністрації [5]. Законотворчий процес в ЕС має багато сталих демократичних процедур, таких як консультаційна процедура (consultation procedure) (ст. 13, 19, 22, 37, 52, 67 (1), 83, 89, 93, 94, 107 (6), 128, 175 (2) ДЄСп, ст. 21, 39 ДЄС); процедура згоди (assent procedure) (ст. 105 (6), 107 (5), 161, 190, 300 (3) ДЄСп і ст. 7, 49 ДЄС); процедура співпраці (co-operation procedure) (ст. 252 ДЄСп); процедура спільного ухвалення рішень (co-decision procedure) (ст. 251 ДЄС п); процедура спільного партнерства (social partnership procedure) (ст. 138, 139 ДЄСп) [1, с. 244]. Крім того, Радою Європи прийнято ряд заходів щодо виховання громадян у дусі демократії, усвідомлення ними своїх прав та свобод [3].

Також в Європі приділяється багато уваги узагальненню кращого досвіду комунікацій з громадою, участі громадян у прийнятті рішень; існують механізми його узагальнення та поширення з метою подальшого використання в роботі [4].

Якщо розуміти державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем», необхідно визначити проблему, на яку буде спрямована політика [9, с. 22]. На думку теоретика Девіда Дері, «проблеми – це не об'єктивна сутність, яку можна виявити з усіма її особливостями, а скоріше наслідок накладання певної системи відліку на реальність» [12, р. 4] (переклад тут і далі автора. – *Н. Д.*). Отже, проблема може чітко відчуватися однією групою інтересів і частково або зовсім не відчуватися іншою. Зауважимо, що ми підтримуємо європейські підходи до визначення цього терміна. «Групи інтересів – групи тиску, що репрезентують як інтереси окремих ділових або професійних груп, зокрема прибуткових організацій, професійних асоціацій та профспілок, так і широкі суспільні інтереси» [1, с. 238].

В Україні гостру потребу в інституціалізації комунікативних потоків усвідомлюють поки не всі групи інтересів, а тільки демократично

чутливі, знайомі із західними традиціями та комунікаціями вчені і практики. Тому так важливо проявити політичну волю та докласти зусиль науковцям для її впровадження.

Проміжний висновок – європейська спільнота, комунікативна культура якої формувалася століття, створила глибинні підвалини – суспільний запит на формування та впровадження комунікативної політики, а молода країна, суспільна структура якої ще не має розвинутих традицій демократичного врядування, не однаково сприймає виклики, що надсилає сучасне суспільство. Водночас як суспільний виклик – осмислення суспільством проблеми є потужною рушійною силою для впровадження політики, так і сама політика, сформована провідними, найбільш чутливими державними інституціями в співпраці з ученими-практиками, може стати знаряддям для осмислення проблеми суспільством та її сприйняття. Отже, нам необхідно розглянути, які саме проблеми покликана вирішити державна комунікативна політика.

Країни ЄС велику увагу приділяють розвитку демократії, зміцненню державної політики в цій сфері. Крім того, «у контексті розширення ЄС на країни Центральної та Східної Європи Копенгагенська Європейська Рада 1993 р. остаточно затвердила політичний критерій, відповідно до якого держави-кандидати на приєднання до Союзу повинні мати «стабільні інституції, що гарантують демократію, верховенство права, права людини, шанування і захист прав національних меншин» [2, с. 99]. Інститутами, що гарантують демократію, мають стати саме комунікативні механізми, які будуть забезпечувати стандарти конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами.

На думку засновників української державно-управлінської науки, що застосували системний підхід до державного управління, Н. Р. Нижник та О. А. Машкова, демократична система управління – це «система управління, коли джерелом влади є народ, що є визначальним суб'єктом управління, впливу на прийняття управлінських рішень. Здатність народу до управлінських впливів обумовлена особливою формою його організації. Він об'єднується в громадянське суспільство, яке формує органи державної влади відповідно до інтересів людей» [8, с. 35].

Перший крок українська влада зробила, коли поширила сферу впливу на процеси сприяння розвитку громадянського суспільства. Після певних баталій та суперечок щодо доцільності втручання держави в процес становлення громадянського суспільства перемогла концепція щодо відповідальності держави за суспільний розвиток, а звідси й за діяльність або бездіяльність щодо сприяння становленню громадянського суспільства. Таким позитивним прикладом вирішення проблеми незрілості громадянського суспільства стало розроблення та прийняття Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. № 1035-р «Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства», яким по суті

впроваджувався новий напрям діяльності, спрямований на розвиток громадянського суспільства в нашій країні [7].

Зрозуміло, що необхідний час для того, щоб суспільство відчувало результати від упровадження такої політики. Водночас це конкретні дії, спрямовані на вплив підсистеми – державного управління на складну систему – суспільство. Головним механізмом у цьому процесі стало створення унікальної системи, що має діяти як обов'язковий елемент державного управління – системи громадських рад при органах виконавчої влади.

Але державне сприяння розвитку громадянського суспільства має містити ще й інші механізми, головною метою яких має стати сприяння ефективній комунікації між владою і громадою, підвищення якості державної політики за рахунок потенціалу громади та створення і становлення механізму самоорганізації суспільства. Найскладнішим завданням, звичайно, є створення механізму самоорганізації суспільства.

Термін «самоорганізація» був досліджений науковцями різних епох та напрямів науки. Так, ще філософ Ф. В. Шелінг (1775 – 1854) увів цей термін та запропонував визначення – «організація, що виробляється сама собою, виникає з себе...» [10, с. 93]. Видатний французький математик А. Пуанкаре (1854 – 1912) розробив математичні засади теорії самоорганізації. Але справжнім «творцем теорії самоорганізації» називають розробника нової науки про складні системи – синергетики, лауреата нобелівської премії Іллю Пригожина [10, с. 93].

Саме таким цілям і може відповідати комунікативна політика, яка, використовуючи знання різних суміжних галузей науки, зможе комплексно підійти до створення механізмів комунікації як усередині системи – між підсистемами в суспільстві, так і поза її межами. До того поняття комунікації має бути розглянуте як системне поняття, приклад такого підходу дає нам один із сучасних теоретиків Ніклас Луман.

Погужним інструментом у процесі розвитку демократії в нашій країні має стати комунікативна державна політика, що створить умови для активізації суспільства у сфері участі громадян в управлінні державою та прискорить процеси інформаційних обмінів між суспільством та його складовими – владою та громадою. Для прискорення становлення демократичного врядування та запровадження комунікативної політики необхідно:

– чітко усвідомити виклики, породжені суспільством та спрямовані на впровадження сталих комунікацій між владою та громадою, забезпечення участі громадян в управлінні державою;

– розробити теоретико-методологічні засади для розробки та впровадження державної комунікативної політики, що буде покликана вирішити складні суспільні проблеми – аморфності українського громадянського суспільства насамперед за рахунок сталих механізмів демократичної участі громади в управлінні державою;

– вжити заходів для становлення комунікативної культури суспільства, включаючи навчання державних службовців здійснювати

комунікації відповідно до прийнятих стандартів;

– вжити максимальних зусиль для розвитку наукових досліджень з питань комунікацій у суспільстві;

– запровадити системне вивчення стандартів комунікації в розвинутих країнах та впровадити комунікативні стандарти в нашій країні, забезпечивши також постійне їх оновлення.

### **Список використаних джерел**

1. **Грицяк І. А.** Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов ; за заг. ред. М. Бойцуна та ін. – Х. : Магістр, 2009. – 620 с.

2. **Гнидюк Н. А.** Розширення ЄС та досвід реформ країн Центрально-Східної Європи у контексті приєднання до ЄС : навч. посіб. / Н. А. Гнидюк, С. В. Федонюк ; за заг. ред. М. Бойцуна [та ін.]. – К. : Міленіум, 2009. – 620 с. – (Сер. «Бібліотека державного службовця у галузі європейської інтеграції»)

3. **Декларація** та програма виховання громадян в дусі демократії, оснований на усвідомленні ними своїх прав та обов'язків. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\_038.

4. **Кодекс** кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішення CONF/PLE(2009)CODE1. – Режим доступу : www.parlament.org.ua/upload/docs/Code%20of%20good%20practice%20for%20Civil%20part%20in%20decision-making%20process%20-%20ukr.pdf.

5. **Комунікація**: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / за заг. ред. Н. К. Дніпроенко. – К. : Вістка, 2008. – 164 с.

6. **Конституція** України від 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : rada.gov.ua.

7. **Про схвалення** Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листоп. 2007 р. № 1035-р. – Режим доступу : civic.kmu.gov.ua/civic\_old/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\_id=96058.

8. **Нижник Н. Р.** Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.

9. **Пал Леслі А.** Аналіз державної політики / Пал Леслі А. ; пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 1999. – 422 с.

10. **Пригожин И.** Определено ли будущее? / И. Пригожин. – М. ; Ижевск : Ин-т комп. исслед., 2005. – 240 с.

11. **Про схвалення** Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січ. 2010 р. № 85-р. – Режим доступу : civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/publish/article?showHidden=1&art\_id=119846.

12. **Dery D.** Problem Definition in Policy Analysis / David Dery. – Lawrence ; Kans. : University of Kansas Press, 1984. – P. 4.

13. **Developments** in the European Union / ed. by Laura Cram ets. – N. Y. : St. Martin Press, 1999. – 380 p.

*Надійшла до редколегії 05.09.12*