

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління  
та національної безпеки  
Кафедра економічної теорії, інтелектуальної  
власності та публічного управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**Кравченко Оксана Олександрівна**

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 35.072.7+316

(індекс)

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
**КОМУНІКАТИВНА ВЗАЄМОДІЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**  
**ТА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання  
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело

О.О. Кравченко

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

**Дацій Надія Василівна**

(прізвище, ім'я, по батькові)

д.держ.упр., професор

(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2020

## АНОТАЦІЯ

Кравченко О.О. Комунікативна взаємодія громадянського суспільства та публічної влади. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2020.

Визначено зміст поняття комунікації в системі управління та досліджено роль комунікації в формуванні і реалізації публічної влади.

Надано оцінку реалізації комунікативної концепції діалогу громадянського суспільства і влади та сформовано модель комунікативної взаємодії; визначено розвиток концепції комунікативної взаємодії місцевої влади та громадянського суспільства та удосконалено модель управління розвитком громадянського суспільства в рамках комунікативного діалогу зі структурами публічної влади.

*Ключові слова:* громадянське суспільство, демократія, діалог, комунікація, комунікативний простір, механізми, партнерська взаємодія, публічна влада, система, територія, управління, формування.

## ANNOTATION

Kravchenko Oksana. Communicative interaction of civil society and public authorities. – Qualifying work based on the rights of a manuscript.

Qualifying work for obtaining an education Master degree specialised in 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2020.

The content of the concept of communication in the management system is determined and the role of communication in the formation and implementation of public power is investigated. An assessment of the implementation of the communicative concept of dialogue between civil society and government is provided and a model of communicative interaction is formed; the development of the concept of communicative interaction of local government and civil society is determined and the model of management of civil society development within the framework of communicative dialogue with public authority structures is improved.

*Key words:* civil society, democracy, dialogue, communication, communicative space, mechanisms, partnership, public authority, system, territory, management, formation.

## ЗМІСТ

|   |    |
|---|----|
| ВСТУП.....  | 4  |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО КОМУНІКАТИВНОЇ<br>ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПУБЛІЧНОЇ<br>ВЛАДИ                                    | 7  |
| 1.1. Зміст поняття комунікації в системі управління   | 7  |
| 1.2. Роль комунікації в формуванні та реалізації публічної влади  | 11 |
| РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СИСТЕМИ КОМУНІКАТИВНОЇ<br>ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПУБЛІЧНОЇ<br>ВЛАДИ   | 18 |
| 2.1. Оцінка реалізації комунікативної концепції діалогу<br>громадянського суспільства і влади   | 18 |
| 2.2. Формування моделі комунікативної взаємодії державної<br>влади та громадянського суспільства  | 25 |
| РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОМУНІКАТИВНОЇ<br>ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПУБЛІЧНОЇ<br>ВЛАДИ                                     | 29 |
| 3.1. Розвиток концепції комунікативної взаємодії місцевої<br>влади та громадянського суспільства  | 29 |
| 3.2. Удосконалення моделі управління розвитком<br>громадянського суспільства в рамках комунікативного діалогу зі<br>структурами публічної влади | 35 |
| ВИСНОВКИ  | 42 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ  | 45 |
| ДОДАТКИ   | 49 |

## ВСТУП

*Актуальність теми дослідження.* У процесів становлення соціальної держави виникає необхідність побудови ефективної комунікативної взаємодії громадянського суспільства і структур публічної влади. Постає завдання не тільки зміцнити слабкі загальні управлінські комунікації, але ще і додати їм відсутню якість, в тому числі за рахунок територіального ресурсу, потрібні нові комунікативні засоби. У зв'язку з цим особливого значення набуває розгляд суспільством і державою комунікативного простору в іншому ракурсі та з іншою мірою відповідальності. У суспільстві констатуються революційний прорив у сфері комунікаційних мереж і технологій, глобальність інформаційних процесів, але в той же час досить нерішуче пропонуються більш сучасні способи та форми співпраці в цьому новому соціальному просторі.

Аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел свідчить, що в останні десятиліття, з'явилося чимало робіт, в яких розробляється проблематика комунікацій на різних рівнях соціальності (від міжособистісного до міждержавного). Перш за все – К. Дейч, який став одним з розробників моделей комунікації) і прихильники структурно-функціонального підходу до вивчення явищ політичного життя (Г. Алмонд, Дж. Коулмен, Д. Лиллекер та ін.).

В Україні на етапі суспільних перетворень останніх двох десятиліть особливо посилюється інтерес до проблематики соціальних і політичних комунікацій. З'явився цілий ряд наукових робіт, в яких позначені сучасні пріоритети в цій сфері. Вітчизняні дослідники (Дрешпак В.М., Климанська Л.Д., Лашкіна М. Г., Романенко Є. О. Соловьев А. І. та ін.) запропонували свої підходи до вирішення актуальних завдань, пов'язаних зі специфікою які відбуваються в країні суспільних трансформацій.

*Мета дослідження* – обґрунтувати концепцію управління комунікативною взаємодією громадянського суспільства і структур публічної влади та побудувати модель управління такою взаємодією стосовно умов в Україні.

У відповідності з цією метою ставляться такі дослідницькі *завдання*:

- визначити зміст поняття комунікації в системі управління;
- дослідити роль комунікації в формуванні та реалізації публічної влади;
- надати оцінку реалізації комунікативної концепції діалогу громадянського суспільства і влади;
- сформувати модель комунікативної взаємодії державної влади та громадянського суспільства;
- визначити розвиток концепції комунікативної взаємодії місцевої влади та громадянського суспільства;
- удосконалити модель управління розвитком громадянського суспільства в рамках комунікативного діалогу зі структурами публічної влади.

**Об'єкт дослідження** – взаємодія громадянського суспільства і структур публічної влади.

**Предмет дослідження** – управлінський процес комунікативної взаємодії громадянського суспільства та публічної влади.

**Методи дослідження.** В якості методологічного інструментарію в ході дослідження застосовувалися методи системного аналізу і синтезу, структурно-функціональний підхід, а також інституційний та когнітивний.

**Інформаційною базою дослідження** слугували регуляторно-управлінські акти центральних органів державної влади, монографії, статті вітчизняних і зарубіжних учених та практиків з проблем публічного управління у сфері комунікації публічної влади і громадянського суспільства.

**Елементи наукової новизни** полягають у перспективі розвитку комунікативної взаємодії громадянського суспільства та публічної влади через: удосконалення моделі управління розвитком громадянського суспільства в рамках комунікативного діалогу зі структурами публічної влади.

**Практична значимість дослідження** полягає в тому, що воно містить орієнтири для органів публічної влади в справі організації комунікацій управлінського партнерства за участю структур громадянського суспільства. Це стосується і системного бачення цілей такої діяльності, і більш локальних завдань – наприклад, проведення моніторингу публічної комунікації, створення

власних комунікацій управлінського партнерства.

**Публікації.** Datsii, N., Zaitseva, L. and Kravchenko, O. (2020), “Development of civil society as an institution of public authority”, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], vol. 9, available at: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1791> (Accessed 07 Dec 2020).

**Структура кваліфікаційної роботи** складається зі вступу, 3-х розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг – 56 сторінок.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

### 1.1. Зміст поняття комунікації в системі управління

Соціальний сенс комунікації може бути інтерпретований з різних позицій і з різною метою – і кожного разу його нові відтінки, вважаємо, будуть виправдані, оскільки те, що допускає логіка, спростувати завжди дуже непросто. Основна ознака суспільства – те, що відрізняє соціальну групу від простого індивіда, – це перш за все здатність учасників включатися в узгоджені дії. Загальні уявлення людей про оточуючих їх цінності виникають і постійно підкріплюються в послідовній комунікативній взаємодії.

Джон Дьюї [15], популяризував думку, що суспільство існує в комунікації і через комунікацію. У деяких випадках, однак, ставлення до цього твердження нагадує повторення звичного вже всім гасла. Що людям важко співпрацювати, поки вони не розуміють один одного, відомо кожному, але лише деякі, мабуть, повністю розуміють позицію Дьюї. Адже він говорив, що суспільство і є комунікація. Реальність, яка спостерігається при вивченні соціальних груп, є взаємодія між людьми, і стійкий порядок, помітний в їхніх взаємодіях, і становить соціальну структуру з комунікативними функціями.

Виходячи зі сформованих уявлень є підстави сказати, що комунікація як явище має місце в кожній організації суспільства, демонструючи взаємодію всередині неї і з соціальними складовими зовнішнього середовища. По суті своїй це саме соціальна комунікація – така комунікативна діяльність людей, яка обумовлена цілою низкою соціально значущих оцінок, пережитих суспільством ситуацій, наявністю комунікативних сфер і норм спілкування, прийнятих у даному соціумі.

Спроби аналізувати безліч визначень поняття «комунікація» зводяться, як правило, до їх угрупованню з тих чи інших підстав. Наприклад, Л.Д

Климанська [15, с.52] виділяє три існуючі в наукових уявленнях понятійно-типові групи: а) комунікація як зв'язок між об'єктами; б) комунікація як аналог спілкування; в) комунікація як аналог впливу. Така кваліфікація синтезує, якщо бути точним, два рівня сприйняття явища – звичайний і науковий. Однак в тому і в іншому випадках комунікація постає однолінійним суб'єкт-об'єктним процесом інформаційного впливу. Що, втім, далеко не завжди може розцінюватися як обов'язковий примусу об'єкта до виконання якоїсь дії. Адже є й інші мотиви. Суб'єктами, які вступили в комунікацію, на думку М.Г. Лашкіна [20, с.12], передбачається відповідальність перед трьома цілями: 1) реципієнт бажає отримати від комуніканта деякий привабливий для нього сенс; 2) комунікант бажає повідомити реципієнту деякий сенс, що впливає на поведінку останнього; 3) і мовець, і реципієнт зацікавлені у взаємодії з метою обміну якимись сенсами.

При цьому передбачаються і відповідні форми комунікативної дії:

- наслідування – як уподібнення чогось або когось, первинний рівень соціалізації (наприклад, у дітей дошкільного віку), а також характерне для такої комунікативної дії, як передача традицій і звичаїв;

- діалог – як форма взаємодії рівноправних суб'єктів комунікації;

- управління – як форма впливу суб'єкта на об'єкт. Що стосується наслідування, то такий тип комунікативної дії, на наш погляд, отримав сьогодні деякі додаткові і аж ніяк не тільки позитивні особливості. Нові властивості отримують прогресуючий масштаб по мірі небувалого розширення комунікативного мережевого простору (суперсучасні телевізійні технології, інтернет-комплекс, що взаємодіє з ним мобільний стільниковий зв'язок).

Комунікація виступає необхідною, але недостатньою умовою спілкування. «Спілкування, на відміну від комунікації, є двостороннім процесом взаємного обміну інформацією» [32]. Наприклад, А.І. Соловьев [32, с.18] пропонує наступну типологію комунікацій:

- комунікації між організацією і зовнішнім середовищем;

- комунікації між підрозділами організації;

- комунікації всередині підрозділу за рівнями управління;



- міжособистісні комунікації;
- неформальні комунікації.

Класифікація може бути проведена і за іншими, більш загальними блоками: 1. Внутрішні і зовнішні комунікації (всередині організації і зв'язку організації із зовнішнім середовищем). 2. Глобальні, національні, регіональні та локальні комунікації (за рівнем і масштабом взаємодії суб'єктів). 3. Загальна і сегментарна (цільова, адресна аудиторія) комунікації. 4. Вербальна та невербальна форми комунікації. 5. Пряма і опосередкована комунікації (за способами передачі інформації – наприклад, ТБ, радіо, газети).

Такі класифікації в концентрованій формі показують багатоаспектність системи комунікативних відносин. У тому числі дискусійність самих підходів до їх оцінки, вибору критеріїв і пріоритетів. Адекватним чином розуміти комунікативний процес не можна без цілого ряду уточнень про ролі і функції його учасників і структурних ланок. І все ж дуже важливим є соціальне навантаження, соціальний зміст.

Поняття «інформація» і «комунікація» [30] не збігаються і характеризують комунікативний процес з різних сторін. Інформація діє практично скрізь – як в природі, так і в соціумі. Наприклад, горизонтальний зріз дерева несе в собі інформацію про вік і умови існування цього представника рослинного світу. І подібна інформація – об'єктивна, тобто вона незалежна від нашого знання про неї. Тому вона і об'єктивно формує інформацію про соціум.

Комунікація, в свою чергу, є споконвічним соціальним продуктом і здійснюється за допомогою різного роду інформації. Іншими словами, інформація є засіб здійснення комунікації, підкреслює Ю. Тищенко [35], але не навпаки, оскільки інформація актуалізується в свідомості індивіда самими різними способами, наприклад, наглядом за навколишнім середовищем, шляхом передачі генетичних систем. Схема процесу комунікації наведена у додатку А.

Зміна парадигми в діяльності масових комунікацій – від впливу до взаємодії, взаєморозуміння, а тим більше діалогу – стає соціально затребуваною з причин, які Ю. Фінкер [38] кваліфікує як актуальний виклик часу. Цей

виклик, заявляє вона, складається «в гострій необхідності переходу від конфліктної ідеології, до системи ідей».

Швидкоплинність процесів [41, с. 125] в сфері масових комунікацій, неймовірно виріс та потенціал інформації змінюють, а й умови прийняття управлінських рішень на державному та місцевому рівнях, обтяжених перевантаженими каналами зворотного зв'язку з громадянами, населенням.

Можна так оцінити сьогоденню ситуацію, зрівнювати і одночасно протиставляти: а) боротися за владу політиків та їх електорат; б) багатих і бідних; в) прихильників різних ідеологій і моделей суспільного устрою. Протиріччя соціуму набувають зовсім іншого забарвлення не через дефіцит фундаментального знання, а через надлишок знання буденного, що створює для багатьох нерозв'язні адаптаційні складності.

В ході соціальної комунікації, справедливо відзначала вона, в просторі-часу мікросесвіту (еко- і урбосистем, різного роду організацій) втягується безліч потенційних учасників – носіїв різних субкультур і типів свідомості. Однак в кожному окремому випадку входження в комунікацію здійснюють не якісь знеособлені спільноти або організації, а люди. Їх текстове спілкування індивідуально і може істотно впливати в діалозі сторін на його розвиток та результат.

У комунікативному діалозі люди не просто засвоюють нажитий соціальний досвід, а включають його в свій повсякденний життєвий порядок. Вони звикають до колективних форм громадянського співучасті. Ю. Фінкерлер [38] робить акцент на тому, що діалог сприяє формуванню і підтриманню групових структур – без нього вони легко піддаються руйнуванню. Але ж він не менш корисний і в об'єднанні таких структур під егідою громадянського суспільства, коли відбуваються партнерські зв'язки на рівні місцевого самоврядування і державних органів влади. Тобто діалогічність спілкування у всіх своїх проявах може однаково впливати і на події в «системі людина – суспільство», і на управлінські механізми в повсякденному житті в «мікросесвіту» місцевого рівня.

В ефективному, по-справжньому плідному діалозі сьогодні потребують

не тільки владні структури держави і суспільства, політики і представники адміністративного апарату. Як засіб соціального прогресу він потрібен науці, економіці, освіті та іншим сферам соціуму. Комунікативне середовище в цьому сенсі єдине для всіх. Питання, однак, в тому, як зробити в ній діалог дійсно «формою обміну, що взаємозбагачується» (формула Бернарда Шоу) [35, с. 19], перетворити комунікацію в інструмент координації дій соціальних груп і співтовариств, в простір де розуміють одне одного.

Таким чином, комунікація – системний процес пізнання і дії, що зв'язує засобами спілкування та обміну інформацією всі структури суспільства з метою відтворення життєдіяльності людей, управління соціальним порядком, ретрансляції соціокультурного досвіду, підтримки і розвитку гуманістичного початку співпраці, партнерства, широкого громадського діалогу. Для комунікації, характерні інформаційний взаємообмін і зворотний зв'язок, як в будь-якій системі управління. Повної аналогії тут, зрозуміло, бути не може, але роблячи пріоритетними взаємодія і діалог, необхідно обов'язково враховувати цю специфічну сторону комунікативних відносин. Вона однаково важлива в розподілі соціальних і управлінських ролей, функцій та оцінці типологічних рис, ознак в комунікативному процесі.

## **1.2. Роль комунікації в формуванні та реалізації публічної влади**

Перш за все влада представляє собою певним чином організовані відносини суб'єктів суспільства. Тобто певною мірою їй властива абстрактна форма існування. При цьому на її боці явне домінування сил і ресурсів на якомусь офіційно закріпленому просторі справ і підвідомчих подій. Залежно від того, наскільки ефективним виявляється використаний потенціал, влада може підтримувати своє реноме, посилюватися або врівноважуватися іншими впливами, знаходити шляхи до співпраці, кооперації, виробленні взаємовигідних правил і умов взаємодії.

У названому ряду «здійснення влади» далеко не всі дії мають визначені способи організації, своє місце в системі соціального управління. Припустимо,

кооперативні рішення, з одного боку, прирівнюються до колегіальних, колективних, громадських, а з іншого боку, як вважають деякі дослідники, кооперація своєю специфікою помітно відрізняється від тих же колегіальних органів влади або від громадських рішень (характером комунікації між усіма суб'єктами, формами співучасті в комунікативних діях). При тому ставлення влади характеризуються універсальністю (в сенсі їх присутності у всіх сферах суспільних відносин) і інклюзивною здатністю позначати себе в будь-якій сфері життєдіяльності людей. Поле влади може бути безмежне.

Комунікативний аспект обумовлений тим, що влада йде шляхом спілкування, з використанням нормативної мови, зрозумілого обох сторонам суспільних відносин. У сучасних вітчизняних дослідників [20; 30; 35] ця роль комунікації не є самодостатньою, але особлива увагу до неї, виникає з природної причини.

Цей момент є дуже важливим в сучасній науці, яка прагне виявити відносини між регулятивними факторами влади, завдяки яким можна було б подолати суперечності між силою і насильством, правом і законом, а також іншими регулятивними механізмами суспільства. Відповідно до теорії комунікативної дії відносини між людьми виходять за рамки владних відносин як тільки в сферу спілкування включається насильство, яке має на меті затвердити чиюсь точку зору в якості панівної. Але насильство – не засіб спілкування. Воно не здатне здійснювати комунікативну функцію, а здатне лише зводити позбавленого суб'єктивної самодостатності індивіда або групу індивідів до рівня пасивного об'єкта, руйнуючи тим самим основу комунікації. Справжній прояв влади, концентрує вже відому думку дослідників, полягає в її здатності переконати іншого в доцільності спільних дій, а потім і прийти до певної угоди.

Якщо ж влада виявляється не в змозі переконати в доцільності спільних дій і в якості останнього аргументу використовує насильство, то це свідчить не стільки про її силу, скільки про безсилля або слабкість. Використання насильства владою знесилює її і робить нелегітимною в очах суспільства.

Сильна влада здатна співвідносити свою силу з моральною

відповідальністю її застосування. Псевдовлада такої здатності позбавлена.

Сила і насильство влади виступають в цьому сенсі двома полярними точками, котрі характеризують поле владних відносин. Між ними можна розташувати різні ступені влади, які можуть бути виражені через такі поняття, як «авторитет влади», «вплив влади», «панування влади», «відчуження влади» та ін.. Тобто в кінцевому рахунку вони вказують на різні канали здійснення влади і способи її функціонування.

Таким чином, уточнимо два моменти: а) різницю між «комунікативно застосовуваною владою» і «адміністративно застосовуваною владою» (остання термінологічна формула використовується Ю. Габермас) [14, с. 52]; б) наскільки доцільно поділ влади на політичну і неполітичну. У першому випадку, вважаємо, правомірно керуватися логікою міркувань [14, с. 69] про взаємне конституювання права і політичної влади. Класичні теорії демократії виходять з того, вказує він, що суспільство завдяки суверенному законодавцю впливає саме на себе. В результаті члени суспільства (через колегіальність зобов'язуючі рішення органів управління та юстиції) отримують бажаний суспільний продукт і регулятивні правила.

З часом стає зрозумілим, що адміністративні засоби здійснення програм соціальної держави жодною мірою не є пасивними, однаково позбавленими будь-яких особистих якостей опосередкованими ланками. По суті своїй держава настільки консолідується в централізовану, керовану владою систему і настільки відсуває на периферію процес легітимації, що як би сама собою напрошується необхідність модифікувати ще й нормативну ідею самоорганізації суспільства.

Тут Ю. Габермас [14, с. 109] пропонує зробити рішучий прорив – провести перш за все розрізнення в самому понятті політичного, беручи до уваги одночасно подвійну нормативну та інструментальну перспективу. Закладена в цій подвійній перспективі ідея зводиться до того, щоб розрізнити владу, що народжується в процесі комунікації, та адміністративну владу. У діяльності політичної громадськості зустрічаються і переплітаються два протилежних (або зустрічних) процеси: з одного боку, комунікативне

формування легітимної влади, яка народжується у вільному від будь-якої репресивності політичному просторі, а з іншого – таке забезпечення легітимності через політичну систему, за допомогою якої адміністративна влада намагається керувати політичними комунікаціями (зараз ми називаємо це в Україні «адміністративним ресурсом»).

Комунікація і політика однаково причетні до збереження системної стійкості держави та суспільства. Але з точки зору збереження загальнодержавної влади, на наш погляд, роль політичної системи поки буде превалювати. Не випадково в наукових визначеннях політика в більшості своїй характеризується як взаємини соціальних суб'єктів з приводу влади, яка протягом всієї історії людства залишається чи не найбільш постійної і затребуваною громадською цінністю. Політика, орієнтує відносини людей «з приводу влади», а комунікація забезпечує і супроводжує процес будівництва відносин. При цьому скільки політики – стільки і комунікацій, скільки структур влади – стільки й комунікативного контролю, каналів зворотного зв'язку. І в такий логічний ряд можна включати безліч інших варіантів, так чи інакше причетних до інститутів влади та управління.

Характерна калька – виборчі комунікації, наочно демонструють як всіх учасників формування нових органів влади, так і процеси легітимації, інституціоналізації влади різного рівня і спадкоємного відтворення конституційного ладу. При всіх тих деклараціях про властивий розвиненим країнам демократизації життя, яке ретранслює і соціологічна наука, комунікативні можливості в Україні, а отже і рівень розвитку демократії не досягають ще скільки-небудь оптимальних меж. Комунікативна озброєність демократії, її присутність в апаратах влади досить відносні.

Успішна реалізація публічної влади, що діє в режимі демократії, одним зі своїх головних умов має якраз наявність противаги у вигляді ретельно налагодженої системи комунікативного контролю з боку народу, суспільства. Теоретично проблема противаг в системі влади розроблялася з давніх часів. І підходили до неї з різних сторін. Зокрема, розуміючи необхідність обмеження влади правителів та владою об'єднаних ідеєю загального блага громадян, Дж.

Локк [22] в 1689 році в роботі «Два трактати про уряд» сформулював теорію відбору пануючих осіб на основі загальних, рівних і таємних виборів, а також теорію поділу влади, яке дозволило б уникнути небезпечної концентрації влади в одних руках.

Засновники конституційного ладу в США вважали [21] обов'язковим, щоб всі призначення на вищі посади у виконавчих, законодавчих та судових органах виходили з влади – від народу і йшли по каналах, які не пов'язані один з одним. В результаті, за їхньою версією, повинна виникнути система «стримувань і противаг», яка змушувала б владу наглядати один за одним і яка тим самим запобігала б зловживанням владою. У тому чи іншому вигляді всі ці принципи вперше на державному рівні були зафіксовані в найстарішій з нині діючих конституцій (вона прийнята в 1787 році). У ній вказані механізми, які повинні забезпечувати контроль суспільства над інститутами влади, а також способи залучення правлячих осіб до відповідальності. Тобто тут ми маємо справу, з одного боку, з прецедентом створення, назвемо це так, рівноправних принципів взаємодії державної влади та громадянського суспільства, а з іншого – з досить обґрунтованим і раціональним механізмом наглядового регулювання в передбаченній законом системі балансу влад.

Виділяють наступні види політичного і адміністративного контролю, що виникають, разом з державою в якості *res publica*» [19]: 1. Контроль громадянського суспільства над системою державного управління. 2. Контроль законодавчої влади над виконавчою владою. 3. Контроль судової влади над законодавчою та виконавчою гілками влади. 4. Контроль законодавчої і виконавчої гілок влади над судовою владою. 5. Контроль держави і суспільства над правоохоронними органами. 6. Контроль спеціальних органів виконавчої влади над суб'єктами державного управління. 7. Взаємозв'язок інститутів держави і органів місцевого самоврядування. 8. Самоконтроль як особливий спосіб контролю над суб'єктами державного управління. 9. Міжнародний контроль над діяльністю національних органів державного управління.

Ефективний контроль над структурами та представниками влади з боку народу передбачає, зокрема, здатність громадян об'єднуватися – тим більше в

умовах бурхливого розвитку суспільства адміністративної системи – в організації, що захищають їх права і свободи (клуби, руху, партії, об'єднання за інтересами тощо), а також створювати органи, що дають їм можливість як отримувати об'єктивну інформацію, так і доносити до суспільства свої думки з приводу тих чи інших подій в житті суспільства і держави.

В рамках демократії громадяни повинні мати можливість вільно збиратися і обговорювати цікаві для них питання, робити – відповідно до закону – ті чи інші спільні акції, засновувати друковані органи і розповсюджувати друковану, аудіо- та відеопродукцію. А головне – отримувати вичерпну інформацію про діяльність державних органів і посадових осіб, що не відноситься до категорії державної таємниці, до службових і конфіденційних відомостей. Порівняння практики США і України в цьому сенсі не на користь останньої.

Комунікації в системі влади прямо або побічно відображають об'єктивний розклад суспільно-політичних сил в країні. Обмін думками, інформація в каналах зворотного зв'язку влади з населенням, масові соціологічні опитування громадян – кожна комунікативна форма по-своєму – створюють стійке враження про неминучі для апарату влади корекції робочих програм у відповідь на «інформаційні шуми». Не випадково, наукові джерела переконують себе і свою аудиторію в тому, що «при демократичному режимі існує позитивне співвідношення між масовими уподобаннями і результатами проведеної політики». У науковому дискурсі виокремлюють системи комунікативної взаємодії держави та громадянського суспільства (Додаток Б).

Природно, не можна недооцінювати, що формування громадської думки з приводу влади – це і безпосередню участь у формуванні влади, політичних симпатій виборців, які в тій чи іншій мірі будуть визначати майбутній курс виборної еліти. Зрозуміло, найсерйознішу оцінку заслуговують роль преси і дифузний ефект інформаційного пресингу під час виборчої кампанії. В процесі реалізації влади на всіх її рівнях залишаються в центрі уваги законодавча ініціатива громадськості (суспільства) через депутатський корпус і система контролю за державним і муніципальним управлінням. Такі позиції важливі і



самі по собі, і з точки зору того, щоб підтримувався весь комунікативний каркас, на якому побудована влада.

Таким чином, обґрунтовуючи поняття «комунікативна влада» і «адміністративна влада», треба усвідомлювати, що найважливіше тут: а) віднесення адміністрування до категорії «управління на кожен день» (елементи громадянського в такому варіанті нульові); б) розуміння комунікативної взаємодії в сфері влади як громадянського орієнтованого курсу як інструменту, який і допомагає, щоб влада стримувала, контролюючи ситуацію в державі перехресним з суспільством способом, забезпечувала збереження у сфері права – нормативних функцій, у владі – інструментальних, у суспільства – саморегулюючих і контрольних функцій.

Окреслені позиції можуть бути запропоновані для використання в концептуальних моделях комунікативної взаємодії інститутів влади і суспільства. При цьому слід мати на увазі, що комунікативний ресурс демократії свідомо вище інших режимів суспільного устрою. І навіть для перехідних трансформацій природно припускати якщо не буквально народовладдя, то як мінімум широка і зростаюча суспільна участь. Саме на цю роль – генератора такої суспільної участі – повинні бути розраховані комунікативні моделі.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ СИСТЕМИ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

#### 2.1. Оцінка реалізації комунікативної концепції діалогу громадянського суспільства і влади

Громадянське суспільство, безсумнівно, набуло і набуває дуже багато по ходу інформаційної революції. Але ще більше могло б отримати, якщо буде готове зняти певні протиріччя, які довго накопичувалися. Адже реально існують комунікативні бар'єри – явище настільки ж суперечливе, скільки і неприродне для розбудови на спілкуванні соціуму, а тому потребує протидії. Відомий логічний постулат Г. Тарда [18, с.111]: «суспільство живе, поки вони прогресує». Коли прогресує комунікація, це і прогрес суспільства. Але не всіх його елементів відразу. У комунікативних бар'єрів залишаються окремі елементи. Контактна мережа в глобальному сенсі відкрита, в ній інформаційний «перегрів», а добровольців потрапити в це потенційне поле взаємодії все ще менше, ніж передбачає сама складова об'єктивної реальності.

Стосовно до відносин влади і суспільства, яке постійно регулюється протиріччями держави, має свій особливий сенс. З одного боку, влада – з урахуванням існуючих дотиків напруги – налагоджує відповідне використання коштів організації соціального (і комунікативного) простору: вона, влада, присутня скрізь, як вважає В.М. Дрешпак [9], «де є спільна діяльність, це необхідний атрибут громадських відносин, суть якого полягає в перекладі матеріальних і духовних інтересів й у спільну дію». З іншого боку, це спільна дія передбачає певне співвідношення між владою, яка існує де-факто, і згодою суспільства на неї, легітимним її визнанням.

Влада сьогодні в Україні асоціюється головним чином з двома рівнями повноважень від імені суспільства. Перший рівень – це владні інститути держави, другий – виборні органи влади місцевого самоврядування.

В дійсності спостерігаються в соціальному просторі процеси та процедури комунікації, які формують владу. Розглядаючи ці процедури як форми людської активності, ми сприймаємо їх якимось результатом місцевих соціальних практик. Причому важливо, що умовою цілісності їх розгляду виявляється, наявність певних видів комунікації, завдяки яким посилюється інформаційний супровід діяльності місцевих органів влади та управління. Що виникає в зв'язку з цим в структурі територіальної влади особливий комунікативний простір призводить до появи нових форм взаємодії з населенням (інтернет-спілкування та ін.). Будь-який соціальний простір створює свої специфічні умови для прояву спільної дії – більше або менше тяжіє до комунікативного діалогу, тієї чи іншої моделі комунікації.

Однак і в локальному територіальному середовищі виявляють себе загальні закономірності і тенденції. Аналіз, на який посиляється В.В. Давиденко [6, с. 29], показує, що в ситуації, що нині склалася в адміністративному управлінні населення не є повноцінним учасником процесів територіального управління. З цієї точки зору основною складністю виступають процедури «суб'єктивації», придбання людьми необхідних ресурсів для управлінської діяльності. Тому головна увага в наукових дослідженнях останнього часу приділялося ролі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій – і як інструменту суб'єктивації, і як простору для партнерства влади і населення. Питання про системну природу такого партнерства, за визнанням самих учених, залишається при цьому на задньому плані.

Участь населення в партнерстві з владою виявляється дефіцитною по відношенню до тих завдань, які на нього покладаються. І питання в тому, чи зможе населення досить організовано проявити і реалізувати свої інтереси в рамках партнерства.

Постановка питання, парадоксальна, оскільки декларативно влада для того і існує, щоб реалізувати ці інтереси. Рішення завдання у створенні «спільноти» як такої організаційної одиниці, яка збирає соціальні одиниці в певну самоврядну систему. При цьому однаково важливі обидві характеристики – і об'єднання щодо автономних одиниць, і самостійність цілого. І ще –

здатність територіальної спільноти вступати в кооперативні (партнерські) відносини з іншими соціальними структурами, активно вести себе в соціальному середовищі (адміністративна влада може розглядатися і як середовище, і як партнерська структура в просторі комунікації та взаємодії). В принципі ідеальною моделлю було б формування такого партнерства, яке здатне виступати єдиною територіальною громадою при вирішенні управлінських завдань певного типу.

Проблему формування територіальних громад в системах управління [2], можна обговорювати, звичайно, на суто теоретичному рівні, оскільки вкрай важко знайти готовий матеріал для емпіричного прикладного дослідження. Проте, їм видається, що є реальна сфера, проблеми розвитку якої в умовах сучасних інформаційно-комунікаційних технологій є деякою моделлю для обговорення теми партнерства. Цією моделлю може служити практикуючий в країні тип «наукового співтовариства». Незважаючи на відносну автономність, наука і її спільнота постійно вибудовують ті чи інші партнерські відносини як з владою, так і з населенням – не тільки роблячи їх предметом дослідження, а й транслюючи його результати у вигляді суспільної свідомості. Крім того, наукові співтовариства зуміли подолати багато з проблем, які були поставлені комунікативної революцією, і набутий досвід має свою очевидну самоцінність.

Якщо сума суспільної довіри перевищує і задовольняє всіх мінімум, державна владна машина може здійснювати свої функції. Якщо довіра падає нижче критичного рівня, механізми громадського управління і регулювання пробуксовують, їх здатність дієво впливати на події в країні мінімізується. В умовах проведення реформ в державі динаміка відносин з владою виявилася з цієї точки зору особливо чітко.

Результат – стійке відчуження населення від влади, але досить диференційоване: процеси довіри-недовіри до одних політичних інститутів йдуть швидше, до інших – повільніше [1, с. 29]. В першу чергу відчуження позначалося стосовно представницьких органів влади, уряду. У той же час рейтинг президента країни незмінно опинявся набагато вище. Новітні засоби комунікації, відкривають перед владними структурами додаткові можливості

для психологічного тиску на суспільство в потрібному їм напрямку, зокрема, щоб зменшити відчуження громадян від влади. Однак не можна не враховувати і зворотного: у міру зростання доступності інформації і збільшення комунікаційних каналів зростає і ступінь опору суспільної свідомості спробам штучно нав'язувати людям угодні владі позиції і погляди. Варто тільки владі порушити межі, які сприймаються суспільством як допустимі і навіть необхідні, тут же виникають хворобливі або кризові процеси.

Поява нових комунікацій робить прозорими і багато в чому ілюзорними політичні кордони (як і кордони комунікативного простору). Сприяючи відкритості і зближенню відносин між громадянами і владою, комунікації найчастіше підштовхують людей до форм співучасті. І тут далеко не все, по-перше, однозначно, а по-друге, слід критично придивитися до небезпеки «електронної експансії», яка грає зростаючу роль в залученні людини в політику, причому дедалі помітнішою якісно перебудовує алгоритм формування самого простору влади.

Сучасні умови породжують інші залежності та інші принципи взаємодії влади, індивіда і суспільства. Складається новий алгоритм формування простору політичної влади: стандарти масової культури – культурні підстави ідентифікації громадян – інформаційні приводи – політична реклама – когнітарії (фахівці в галузі управління інформаційними процесами) – політичний сценарій-менеджмент – електронні ЗМІ – суспільство / державна влада – медіакратія [42].

Важливо відзначити, що встановлюються таким чином політичні контакти носять багато в чому спорадичний характер: громадяни вступають у взаємодію з владою переважно в рамках конкретних політичних проєктів, що викликають у них індивідуальну мотивацію участі. З настанням постмодерну, що перетворює виробництво суспільно значущих думок в долі професіоналів і закладає медіаоснову влади, політичні порядки, що будуються на виборності еліти та постійної політичної активності населення, втрачають свою життєздатність. І в цьому сенсі майбутні часи визначать межі політичної демократії. Симптоми переходу від конфлікту групових інтересів і цінностей як

основи формування політичного простору до механізмів, що згладжує культурні і політичні розбіжності, чітко простежуються вже в даний час. На цьому виникають щонайменше два виклики [29]: а) традиційної для західних демократій політичній культурі; б) демократії в цілому як базі політичної взаємодії держави і громадянського суспільства.

Стаючи «способом життя», демократія проникає в усі пори соціуму і утворює базисну підставу загальної демократії, яка надає домінуючий вплив на політичну свідомість і поведінку людей, на інститути влади. В публічній сфері артикулюється різноманіття приватних інтересів і думок, з зіставлення, узгодження і сполучення яких проявляються у спільних цілях, що визначають зміст публічної політики.

Співвідношення влади (політичного правління) і демократії – певною мірою калька діалогового потенціалу в системі «держава – громадянське суспільство». Скільки з цього приводу пропонувалося критеріїв, рецептів пошуку оптимальних варіантів, не знає ніхто. Але будь-яка з пропозицій завжди спирається на відомі давно і прийняті в науковий обіг понятійні ознаки: демократія як влада більшості, принцип рівноправності учасників процесу, верховенство закону, виборність і поділ влади, гласність і свобода думок і вибору та ін. При цьому важко визначити, який з діючих в загальній комунікації сторін і в який саме момент більше потрібні ті чи інші функціональні аспекти демократії, щоб відчувати себе впевнено при реалізації державних і громадянських цілей.

Вивчення і зіставлення практики органів влади показують [12; 13], що по багатьох позиціях не відрегульовані відносини між гілками і рівнями влади, в специфічних умовах державного ринку виникає небезпека перетворення владних структур в об'єкт купівлі-продажу і розсадник корупції. При посиленні подібних тенденцій якість державної влади незмінно знижується, демократичні інститути перестають ефективно працювати, поступово втрачаючи свою сутність. Подібного роду висновки знаходять підтвердження в самих різних соціологічних опитуваннях.

Розглядаючи тенденції 2019-2020 років, можна зробити висновок про

стрімке зростання у 2019 р. довіри громадян до органів влади та її падіння у 2020 році [33; 39]. За результатами опитування (додаток В) у Президента України баланс складає 10,9. Тобто серед опитаних йому більше довіряють на 10,9% ніж не довіряють. У Верховної Ради України, Уряду України, Державного апарату цей результат є від'ємним, що вказує на недовіру громадян до зазначених інституцій. Збройним силам країни довіряють на 44,1% більше громадян за тих, хто їм не довіряє. Судам України, прокуратурі більшість українців не довіряє. Високий рівень недовіри також отримали усі новостворені антикорупційні органи. ЗМІ України, волонтерським організаціям та громадським організаціям більше довіряють ніж не довіряють. Баланс довіри-недовіри склав 12,3, 31,5 та 7,0 відповідно. Церкві також довіряє більшість громадян України. Комерційним банкам України, Нацбанку, профспілкам, політичним партіям більшість громадян в Україні висловлюють недовіру.

Такі тенденції свідчать про великий розрив у комунікації між інститутами державної влади, їх обслуговуючого апарату та населенням України, за винятком державних органів, що забезпечують обороноздатність країни.

Таким чином, технологій повної згоди практично неможливо досягти для глобального суспільства через обмеженість комунікаційних процесів. Є, скажімо, такий випробуваний механізм узгодження позицій, як цілеспрямоване формування громадської думки. Однак тут існує своя проблема: подібний метод в певних умовах перетворюється на імітацію або обман, коли сукупний інтерес вузьких соціальних верств, державних структур, олігархічних груп видається за думку суспільства. З усього цього випливає, два взаємопов'язаних рецепта [44]: а) з одного боку, суб'єктами розв'язання кризових ситуацій і вироблення згоди можуть стати лише самі учасники ситуацій із залученням інституту посередників – причому в рамках колективних, групових рішень, в ході соціально-політичної взаємодії та комунікацій; б) з іншого боку, будь-яке узгодження інтересів можливо тільки в тому випадку, якщо влада адекватно використовує і контролює регулятивні механізми – тобто на підвідомчій їй території діє налагоджена система взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства.

Ці пріоритетні фактори, можуть забезпечуватися шляхом вирішення ряду взаємопов'язаних завдань: налагодження партнерства між основними соціальними групами; формування договірних рамок поведінки різних соціальних груп і механізмів відповідальності за їх порушення (комунікативний діалог); розширення бази соціальної підтримки влади на основі її реальної відповідальності за досягнення соціально значущих цілей, включаючи зростання рівня життя, безпеку громадян.

Виявляється кілька серйозних підстав для нової комунікативної концепції з домінантами партнерської взаємодії та управлінського діалогу.

1. До комунікативному діалогу владу і суспільство наближають (і навіть примушують) особливості сьогоденних економічних і соціальних відносин людей, організацій, територіальних громад, які потрапили в політичний і ринковий перерозподіл.

2. У сучасних умовах на етапі реформування України актуалізувалося і загострилося питання про діалектичні за своєю природою протиріччя у відносинах органів державної влади і місцевого самоврядування в загальній системі управління країною. Як показує практика, слід шукати за рахунок поєднання інтересів і зусиль сторін в рамках єдиної державної вертикалі управління і на основі усвідомленого громадянського компромісу, нового «суспільного договору».

3. Стрімко розвивається комунікативний простір який радикально змінило суспільні зв'язки, інформаційний обмін, ступінь відкритості, якість і кількість діалогових форм спілкування людей, соціальних груп і структур. Відповідно зростає вплив громадянського суспільства, його частки інтересів і участі в державних справах. У свою чергу посилення громадського контролю змінює становище урядових, регіональних структур влади, змушуючи все ширше застосовувати форми соціального і управлінського партнерства для зняття соціальної напруги і спільного вирішення конфліктів.

4. Комунікації самого різного роду, набуваючи мережевого характеру, істотно змінюють зворотний зв'язок інститутів влади з населенням, територіальними громадами, система територіального управління все більше



стає двостороннім процесом. З'являється можливість для більш повного політичного моніторингу та проведення ефективних електоральних кампаній на тому рівні, який забезпечував би формування по-справжньому легітимної влади. Питання, проте, у тому, які модельні збільшення тут потрібні, щоб комунікативний діалог на цьому полі спілкування розширювався не формально, а давав би очікуваний і реальний соціальний результат.

## **2.2. Формування моделі комунікативної взаємодії державної влади та громадянського суспільства**

В основі кожної держави лежить суспільство. Держава має історію, а тому, звичайно, і традиції. Оскільки зміна є нормальним явищем, саме держави змінюються або розвиваються. Вони стають урбанізованими. Вони мають соціальні проблеми, процвітають або занепадають. У них є межі, всередині яких всі фактори називаються «внутрішніми», а поза якими – «зовнішніми». Символів влади чимало і, коли треба, ними активно користуються і держава, і громадянське суспільство. Питання в тому, чи працюють вони при цьому дійсно на консенсус, взаєморозуміння або ж ними зловживають на корисливих інших інтересів. Імідж представників влади, образ влади в цілому, вся державна символіка – це не тільки реквізит, рівний антуражу, а перш за все символ авторитету державної сили, яка використовується для досягнення бажаного результату «мирними» засобами. Тут варто, мабуть, знову повернутися до уточнення понять – на цей раз «державної влади» і «політичної влади». І за рахунок уточнюючої позиції логіки спробувати зрозуміти, навіщо в системі відносин держави і громадянського суспільства потрібно розводити між собою авторитет і примус, авторитет і маніпулювання, які впливають на людину і громадянина.

Саме виходячи з таких уявлень громадянське суспільство розглядається дослідниками як певний тип комунікативного процесу між державою і громадянином. І з тих же причин подібна комунікація можлива лише при дискурсних, діалогових відносинах взаємопов'язаних суб'єктів соціальної

системи. Проте гармонії в уявленнях немає. Як в перші роки пострадянських реформ в Україні, так і сьогодні в наукових роботах не виявляється єдиної думки ні з приводу концепцій розвитку громадянського суспільства та його взаємодії з державою, ні щодо моделей участі держави в управлінні територіями, місцевими громадами (первинними осередками громадянського суспільства). Причому науковим світом визнано [14], що такі розбіжності у поглядах – проблема не тільки в нашій країні.

В вітчизняній історії незмінно виявляється акцент на сильну централізовану державу і слабке, роз'єднане, не надто захищаюче свої інтереси суспільство. З іншого боку, навіть в ті періоди, коли з різних причин держава слабшала, це не компенсувалося зміцненням структур громадянського суспільства, а відбувалося загальне ослаблення країни. Чиновник в Україні завжди відповідав за свою діяльність і її результати тільки перед вищим чиновником, а не перед громадянами, які переважно розглядалися як невдячні прохачі. Не випадково, основною формою комунікації громадянина з державними органами досі залишаються «скарги». У багатьох державних і муніципальних установах існують спеціальні служби «по роботі зі скаргами і зверненнями», через які і діє зворотний зв'язок з населенням. Показовий і дуже наочний приклад.

Насправді ж ігнорується насамперед той факт, що громадянське суспільство має складатися природним шляхом, поступово вирощуючи в собі свого роду захисні корпоративні зародки проти бюрократичного свавілля і олігархічного тиску, інших деструктивних чинників. І ще більшою мірою ігнорується принцип справедливого розподілу, допускається посилення диспропорцій у розвитку тих секторів економіки і виробництва, від яких в першу чергу залежить матеріальне благополуччя громадян та їх самореалізація.

Так оцінюють і інтерпретують ситуацію з громадянським суспільством вчені-дослідники. А ось результати опитування, проведеного соціологічною групою «Рейтинг» [34]. На питання «Чи знаєте ви, чули або чуєте вперше вираз «громадянське суспільство»?» тільки 16% громадян відповіли «знаю», 28% - «чув (а)», 40% - «чую вперше», 16% не змогли відповісти. Всіх, хто

«знає» і «чув» попросили пояснити своїми словами, що таке «громадянське суспільство». На це прохання відгукнулися лише 22% і вони дали цілком чіткі відповіді, що відображають різні аспекти класичних визначень поняття: 8% говорили про громадянські права, 2% – про можливість громадян впливати на державу, 1% – про громадянські свободи, 2% згадали про солідарність і єднанні громадян, ще 2% - про гуманізм, моральності і справедливості, 1% - про культуру та цивілізованості. Крім того, 5% висловлювали побутове розуміння: громадянське суспільство об'єднує людей – громадян своєї країни. Близько за програмними цілями масові опитування проводяться досить регулярно. І в цілому вони підтверджують низький рівень інтересу до глибинного змісту поняття «громадянське суспільство». Мало хто свої відносини з державою оцінює з позицій приналежності до якоїсь абстрактної і незрозумілою для них соціальної спільності. Це характерне явище сьогоденної дійсності – зайве свідчення того, що тандем «державна влада – громадянське суспільство» як посередник громадянина в його повсякденних буднях з обставинами життя потребує зміцнення і вдосконалення комунікативних механізмів взаємодії. Запропонована нами концептуальна модель комунікативної взаємодії на рівні «державна влада – громадянське суспільство» (Додаток Д) полегшує вирішення такого завдання та показує, які саме структури громадянського суспільства і публічної влади беруть участь в комунікативній взаємодії.

По суті, в модельному варіанті узагальнені раніше позначені в дослідженні теоретичні позиції і думки. Зокрема, використана ідея парадигмального розвитку комунікативних відносин, етапності формування тих чи інших типів комунікації в системі державного управління та інститутів громадянського суспільства, а також враховані взаємовплив суспільства на владу і влади на суспільство, свідомо різний і тому диференційованих за термінами отримання очікуваного комунікативного ефекту.

У модель закладається три рівня відносин: а) довгостроковий, що пропонує стратегічні цілі і відповідно стратегічний комунікативний ефект; б) середньостроковий, для якого природним виглядає накопичувальний (що складається з часу реалізації впливу) ефект; в) короткостроковий або точковий,

де в основному очікуємо разовий комунікативний ефект, хоча і здатний мати дифузний резонанс. Для кожного рівня, з урахуванням особливостей комунікації, закладається два види дій в загальній комунікації – з одного боку, формують, керують акти, з іншого – різні модифікації зворотного зв'язку (з будь-якої точки контуру управління і в будь-якій комунікаційній формі, мережевій або персоналізованій).

В результаті виявляються концептуально заявленими в якості «постійних» комунікативних елементів найбільш принципові для відносин держави і громадянського суспільства типові взаємодії, діалогові форми, користування якими забезпечує певний зустрічний контроль і рівновагу інтересів в рамках концепції «комунікативної влади».

## РОЗДІЛ 3

# ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

### 3.1. Розвиток концепції комунікативної взаємодії місцевої влади та громадянського суспільства

Науковці вважають [35], що краще бачити у місцевій владі виключно уособлення демократії, ідеальну інституціоналізацію ідей громадянського суспільства. Причому найголовнішою якістю цієї територіальної форми життєдіяльності вони вважають її вихід зі сфери державного примусу, набуття статусу недержавної влади. Інші науковці [4; 24] – на противагу першим – схильні зберігати права на самоврядування за територіальними громадами, але вважають за краще залишати владу місцевого самоврядування в загальній системі державного управління, не відриваючи ні від центру, ні від регіональних владних утворень.

Моніторингові і локальні дослідження дозволяють зробити висновок [1, с.19], що люди бояться соціальних катаклізмів, бідності, війни, злочинності і віддають свій голос тим, хто обіцяє їх від цих бід захистити. Момент, коли вибір почне визначатися не стільки «втікання від бід», скільки прагненням до якоїсь суспільно значимої мети, буде означати справжній переворот в механізмі масової свідомості і поведінки на території.

При всіх названих формах взаємовпливу в комунікативному середовищі місцевого самоврядування питання про ефективність і неефективність процесу комунікації – один з найбільш актуальних. У суспільстві, де превалюють глобальні інтереси людини (припустимо, на державному рівні), цей процес є ефективним, якщо вимоги до його раціональності зростають. У місцевому співтоваристві комунікативні канали стають ефективними, коли вони допомагають вирішенню цілком приземлених завдань і забезпечують взаємовигідне спілкування населення і місцевої влади.

Серед вузлових завдань при реалізації реформ в цьому напрямку чи не головним залишається, на наш погляд, визначення пріоритетів місії інституту місцевого самоврядування в ході розвитку громадянського суспільства. Створювана модель організації територіальних громад повинна, безсумнівно, відповідати їх очікуванням в частині реального забезпечення – нехай і у відносній перспективі – комфортних, якісних умов для своєї життєдіяльності. Неминущий сенс нової парадигми – усвідомлення того факту, що саме людина стає відтепер для влади мірою суспільних змін. У центрі всіх міських реформ відповідно також повинна стояти людина. Природно, місто створене людиною заради людини, в ім'я покращення умов його проживання, а не для комфорту техніки і бізнесу.

Але є і проблеми більш загального плану, хоча і не менш важливі. Як і раніше, як і на початку реформування місцевого самоврядування в першій половині 1990-х років, гостро стоїть питання про комунальну власність [2]. Органи місцевого самоврядування відчувають нестачу коштів для придбання та утримання об'єктів соціально-культурної та комунально-побутової інфраструктури, соціальної підтримки малозабезпечених верств населення, житлового будівництва, розвитку муніципального транспорту і багато чого іншого, віднесеного до самих первинних, необхідних умов життєзабезпечення і життєдіяльності території.

Ці обставини роблять особливо актуальним завдання наділення органів місцевого самоврядування своїми власними фінансовими та бюджетними ресурсами, формування адекватних потребам територіальних громад комунальної власності і реального (а не декларативного) забезпечення їх прав самостійно, вільно ними розпоряджатися під свою власну відповідальність. Багато проблем, на вирішення яких наполягають зараз органи місцевого самоврядування та професійні спільноти, можуть на перший погляд здатися недостатньо «глобальними», але від них в кінцевому рахунку залежить те, чи вчасно надійдуть кошти в місцевий бюджет, за призначенням вони будуть витрачені.

Соціологічні компанії, які проводили дослідження, зосередили увагу на

основних питаннях щодо поінформованості мешканців та депутатів про децентралізаційну реформу та змінах у роботі органів місцевого самоврядування за час впровадження реформи; відкритості місцевої влади, можливості мешканців впливати на процеси прийняття рішень на місцевому рівні; прозорості та довірі мешканців до місцевої та центральних органів влади, громадських організацій; рівень активності жителів міст та об'єднаних територіальних громад [25; 28].

Після впровадження реформи централізації мешканці ОТГ і міст оцінили зміни в роботі органів місцевого самоврядування і дали позитивні відгуки і частка схвальних відгуків більша, а ніж негативних.

Більшість опитуваних ОТГ (52%) вважають, що децентралізаційна реформа вплинула на розвиток їхніх населених пунктів. У містах цієї думки дотримуються лише 37%. Таким чином, 51 % респондентів з ОТГ – відповіли, що можна покласти на обіцянки від місцевої влади, а серед мешканців міст – 32%. Серед мешканців ОТГ більше, ніж серед містян, тих, хто згоден, що «в їхньому місті представники місцевої влади дослухаються до думки громадян» (54% проти 37%). На питання про задоволення роботою органів місцевого самоврядування, містяни відповіли –44% так, тоді як ОТГ – 56%. Що показує про тісну співпрацю органів місцевого самоврядування в ОТГ ніж в містах.

Щодо петицій, то у містах їх підписувало більше опитуваних (володіння комп'ютерною грамотністю), а ніж в ОТГ (користуються комп'ютерами не так активно). Мешканці ОТГ активніше приймали участь у зустрічах із представниками місцевої влади (тісніший взаємозв'язок між органами місцевого самоврядування та громадянами в невеличких містах і селах.), а в містах менше ходили на зустрічі з місцевими депутатами [33].

У листопаді 2020 року при опитуванні респондентів, щодо рівня довіри до публічної влади, то 35 % – довіряють місцевій владі, 17% – центральній і на обох рівнях довіряють – також 17 % респондентів. Досліджуючи питання «чи вважають місцеву владу ближчою до людей» відповіло – 55% (більшість це мешканці сіл) і тільки 9 % відповіли протилежне. Професійною вважають місцеву владу і це 31 % респондент і частіше це мешканці обласних центрів;

22% – віддають перевагу центральній владі і 19 % не вважають професійною жодну з них. Стосовно чесності 33 % опитуваних не віддають перевагу жодній із влад, натомість 27 % віддає перевагу місцевій владі, 13% – державній, і лише – 15 % обидва рівня. 39% українців вважають, що у зв'язку із децентралізацією влади ситуація в їхній території покращилася, 36% вважають, що вона не змінилася і 16% – побачили погіршення [36].

Влада неpubлічна і закрита для населення – думка 60,7% респондентів. Відкрита повністю або в більшості випадків – так думають 21,8%. Крім того, у опитаних домінує уявлення про те, що політична система на їх території функціонує в інтересах бюрократії та бізнесу (в сукупності 80,4%). Протилежну думку – все робиться в інтересах населення та простих людей – мають лише 13,7% [39].

Результати проведених досліджень [36] дозволяють визначити тенденції розвитку комунікації між місцевою владою та громадянським суспільством.

1. По-перше, функціональність влади в очах громадянського суспільства досить велика, оскільки саме від рішень того чи іншого зрізу її вертикалі залежить благополуччя населення. У той же час ця функціональність не має безумовної цінності і здатності до репрезентації великих соціальних інтересів – реалізації «спільної справи». Та й саме населення в більшості своїй не володіє серйозним соціальним капіталом і тому не може або не бажає використовувати власні можливості. І як наслідок – продовжує орієнтуватися на місцеву владу.

По-друге, система «влада – населення» діє переважно в одному напрямку. Причому управлінські рішення і дії влади не користуються масовою підтримкою, хоча не викликають і загального протесту. Загальна обстановка на території стабільна, але багато в чому стагнації політичного життя, відсутність незалежних від влади сильних акторів і слабкості каналів громадського впливу на систему влади. Тобто об'єктивна картина, якщо судити з питань, не налаштовує на оптимізм. Але і чинне законодавство – містить ряд положень, істотно ускладнюють налагодження комунікацій в системі місцевого самоврядування, залучення населення до співпраці з місцевою владою.

Безперечно, реформа місцевого самоврядування проводиться не заради



самої реформи, вона не є ні самодостатньою, ні незалежною від інших. Треба створити відповідальні і дієздатні органи місцевої влади, які зможуть нарешті залучити до вирішення повсякденно важливих питань жителів міста, району, села.

Однак при всіх подібних структурних трансформаціях, а відповідно і зміни в комунікаціях місцевої громади, який чинять переділ не знімає колишню невирішену задачу – відрегулювати нарешті розуміння і практику місцевої влади (муніципального управління). Без її вирішення неможливе в тому числі і запропонована нами концепція комунікативної взаємодії цієї влади з населенням.

Отже, з урахуванням вищенаведеного потрібно до діючої концепції комунікативної взаємодії місцевої влади з громадянським суспільством додати наступні уточнення.

1. Специфіка муніципального управління (будемо виходити з існуючих тлумачень) полягає в тому, що воно засноване на самодіяльній участі громадян в управлінні громадськими справами, на саморегулюванні і саморозвитку. Тому владні відносини, які спираються на легітимне насильство і примус, приймають в муніципальному управлінні іншу форму, ніж в системі державного управління, – вільного волевиявлення громадян, творчої мотивації до вирішення суспільних питань, досягнення договору між різними суб'єктами управлінського процесу, пріоритетного захисту корінних інтересів жителів території, підвищення якості їх життя.

2. Розвиток цивілізованих форм державності вкрай ускладнені без затвердження прерогатив муніципального управління на його підвідомчій території. Якщо цього не відбувається, то неминучий, відрив держави від громадянського суспільства. Центр перестає захищати громадські інтереси, його апарат на місцях ігнорує будь-який громадський діалог, і тоді немає сенсу говорити про зміцнення вертикалі влади, яка стає суто бюрократичною, авторитарною.

3. Успішність місцевого самоврядування, його співпраця з державною владою можливі лише за умови, що населення територіальної громади буде

господарем становища на території. А в цьому випадку місцева влада повинна мати у своєму розпорядженні комунальну власність, місцеву економіку, місцеві ресурси, повинна вміло користуватися відмінними від держави методами регулювання суспільних справ – не тільки адміністративними, правовими, економічними, а й нормативно-моральними, комунікативними, включаючи культурні традиції, громадська думка, інститути громадянської соціалізації та ін.

4. Основним об'єктом місцевої влади є соціально-економічні відносини місцевої громади (в їх реалізації деякі віддають перевагу корпоративному типу економіки). мета тут – налагодження насамперед партнерських відносин між органами місцевого самоврядування, населенням і приватним капіталом, залучення самих громадян до фінансування програм розвитку своєї території.

5. Поняття «територіальна громада», яке при цьому застосовується, стосується, зрозуміло, тільки обмеженої території. І саме таке обмеження, зберігає всі розглянуті ситуації, де фігурують місцева влада, муніципальне управління або комунікативні відносини місцевого рівня. По суті, в ролі територіальної громади виступають люди, групи, об'єднання які взаємодіють на території для досягнення спільної мети.

6. Органам місцевої влади недостатньо лише прийняти правильне, обґрунтоване рішення, слід ще й досягти його реалізації, що можливо лише при наявності ефективно діючого комунікативного контролю. Тобто тоді, коли в розпорядженні територіальної громади виявляється якась сукупність засобів і прийомів, за допомогою яких поведінка його членів буде будуватися в суворій відповідності з прийнятими вимогами і рішеннями місцевої влади. У широкому плані подібний контроль – це мінімум три функції: виховання і соціалізація; застосування певних форм примусу і санкцій; всі відомі види моральної, громадянської відповідальності.

Головною особливістю концепції є прагнення з'єднати в ній дві ідеї – з одного боку, по можливості повно вибудувати всі основні комунікативні відносини як своєрідну міні-модель (проекцію) громадянського суспільства на локальному територіальному просторі.

Перший досвід подібного роду, мабуть, дасть додаткові імпульси для подальшого вивчення і вже діючих інформаційно-комунікативних технологій, і перспективних форм комунікативного діалогу, які заявлені або будуть заявлятися у вигляді нових проектів і гіпотез. Основні демократичні форми управлінського партнерства структур місцевої влади та громадянського суспільства наведено у додатку К.

Очевидно, що Україна шукає власну модель місцевого самоврядування. І не тому, що «у нас все, не як у людей» або у нас не діють загальноприйняті принципи. Просто країни, як і люди, – всі різні, мають свої, часом неповторні умови. Ці умови в кінцевому підсумку і визначають орієнтири в розвитку країни в цілому і її місцевого самоврядування – зокрема.

### **3.2. Удосконалення моделі управління розвитком громадянського суспільства в рамках комунікативного діалогу зі структурами публічної влади**

Сьогодні потрібно, остаточно усвідомивши реальну появу нової концепції комунікативної взаємодії, не менше виразно (і сміливо) відмовитися від стереотипів управлінського мислення і починати освоювати методологію того креативного рівня, коли ні суспільство (масова свідомість), ні влада (керівна свідомість) не бояться зближення своїх інтересів і розуміють невідворотність зростаючого разом з масштабом комунікацій громадської участі в справах держави і кожної з його підконтрольних сфер.

Питання, втім, що момент взаємного визнання. Поки суспільство як і раніше визнає за легітимною владою можливість шукати (імітувати) соціальний компроміс при наявності в країні перманентної соціальної несправедливості, а влада в обмін погоджується давати громадянам «в оренду» якусь частку соціального контролю.

Якраз з цих позицій привертають увагу доводи тих, хто визнає, як В.А. Скуратівський, О.М. Палій [31, с. 91], що «перед сучасним суспільством стоїть завдання переходу до нового етапу соціальної самоорганізації, з

принципово новими можливостями, а й більш високими вимогами до кожної людини, до державних і суспільних інститутів. З одного боку, система влади і управління повинна бути побудована таким чином, щоб не придушувати наявне соціальне різноманіття інтересів, потреб, поглядів, позицій, а також запропонованих заходів щодо вирішення тих чи інших проблем. Зазначена різноманітність і творчий потенціал є найважливішим ресурсом для управління суспільною системою на основі стимулювання її самоорганізації. З іншого боку, прагнення до згоди і суспільна солідарність повинні стати безумовно домінуючою рисою особистості кожної людини».

Мотиви комунікативного діалогу в подібному контексті з кожним роком посилюються, як і посилюється акцент на статусні перспективи громадянського суспільства. Вибори і виборчі комунікації не повинні розглядатися як тимчасові, разові форми взаємодії влади і громадськості. Весь міжвиборчий цикл отримати легітимність від громадян, обрані народом органи зобов'язані зберігати всебічний контакт з електоратом, населенням і співпрацювати з ними при реалізації спільно прийнятих програм. Чи не комунікації для окремих кампаній, а комунікації для повсякденного і загальної життєдіяльності повинні бути нормальною домінантою регіональної або місцевої соціально-економічної політики. І цю переконаність розділяє вже чимало дослідників.

В рамках довгострокових політичних програм, з'являються умови для успішного застосування діалогових технологій. Час «коротких» кампаній пройшло. У період становлення нових інститутів виборності в Україні передвиборні кампанії робилися за лічені тижні, дні, точно так же політичні фігури і пристрасті виборців змінювалися з космічною швидкістю. Тепер виборець став більш постійний в своєму виборі і значно більш захищений від одноманітних, часто повторюваних методів концентрованого і односпрямованого комунікативного впливу. На противагу цьому ефективність діалогових технологій в сучасних комунікаціях полягає в їх точності, тобто попаданні в точку перетину вимог ситуації і всіх її учасників. Така точність недосяжна, якщо використовувати колишні відомі алгоритми. Вона вимагає перш за все процесу розвитку.

Формується в країні громадянське суспільство з усіма його похідними – найбільш сутнісна сторона цього процесу. І діалогові комунікації з державою без жодного перебільшення можуть розглядатися в якості самого затребуваного управлінського інструменту. Однак при цьому слід враховувати, що є тут певні обмеження і навіть небезпеки, які не можна ні ігнорувати, ні абсолютизувати, прагнучи прогнозувати і моделювати розвиток комунікативних відносин.

Не в останню чергу боятися треба надлишку технологічності в системі управління суспільством і державою. Будь-яка організованість, як відомо, легко переходить в заорганізованість, а будь-яка інформованість в якийсь момент може стати надлишком і перетворити переробку інформації в самоціль (причому досить витратну).

Парадигма комунікативного діалогу суспільства і влади (асоціюється з державою), пропонуючи їм свої умови взаємодії в загальнодержавній системі управління, передбачає досить довгу перспективу такого роду відносин.

Разом з тим існують тенденції та закономірності, які дозволяють впевнено говорити вже зараз: а) про наявність і форсований розвиток глобальної комунікаційної мережі, в корені змінює доступ до будь-якої інформації для кожного з громадян країни, а відповідно і можливості за допомогою масових комунікацій прямо і опосередковано впливати на громадську свідомість і суспільну поведінку, всю соціально-політичну систему суспільства; б) про отримання в нових інформаційних умовах громадським суспільством набагато більших (майже необмежених) можливостей контролювати дії влади і держави в цілому, досягаючи за рахунок цього кращого захисту інтересів громадян, населення, а в сумі і відносного соціальної рівноваги, що знімає кризи і конфлікти в суспільстві; в) про зміну політики держави щодо прав і дій інститутів громадянського суспільства, розширенні органами державної влади контактного поля з політичними і громадськими структурами, електоратом з метою профілактики і протидії відкритим конфронтацій з боку виборців і народу; г) про появу власних масових комунікацій на рівні територій, місцевих громад, які як базові осередки громадянського суспільства значно посилили завдяки цьому взаємодія з

населенням і докладають заходів для того, щоб забезпечити більш широку участь громадян у місцевому самоврядуванні; д) про формування першого досвіду управлінського партнерства, в якому трансформується практика соціального партнерства і в той же час починає складатися договірна система спільного управління з паритетною участю державних і місцевих органів влади; е) про введення в практику публічного управління, територіальних громад, політичних, електоральних комунікацій нового типу, соціальної реклами, PR-комунікацій різного виду, а також серйозного, по-науковому поставленого моніторингового контролю; ж) про закріплення в громадській думці деяких досить стійких уявлень з приводу ієрархії демократичної влади і її відносин зі структурами громадянського суспільства на державному та місцевому рівнях, а крім того – оціночних критеріїв, дозволяють більш об'єктивно кваліфікувати характер впливу на людей і процеси масових комунікативних каналів.

Але одночасно з цими в цілому позитивними тенденціями і фактами існує інша площина тієї ж комунікативної парадигми, де виявляються певні невідповідності між реальною практикою і декларованої політикою, конституційними можливостями і невикористаними громадянами правами. Зокрема, до відстаючих позицій а, отже, ресурсів розвитку комунікативного діалогу влади і суспільства, на нашу думку, відносяться:

1. Недостатня увага державних органів влади та управління до зміцнення комунікативних зв'язків з органами місцевого самоврядування, місцевими громадськими структурами на основі договорів управлінського (або – як мінімум - соціального) партнерства – без вирішення цього завдання залишиться незмінним корінне протиріччя про сумісності / несумісності в єдиній системі управління державою вертикалей і горизонталей влади, міжбюджетних відносин.

2. Відсутність з боку органів влади місцевого самоврядування, належної турботи про створення комунікацій для розвитку договірних партнерських відносин з державними структурами різного рівня (а заодно і з собі подібними територіальними громадами, міжмуніципальними угодами) поява комунікацій управлінського партнерства послужило б першоосновою наступності влади

після чергових виборів і закріпило б за допомогою держави соціальну відповідальність місцевих адміністрацій перед населенням, електоратом на кожен з наступних міжвиборчих циклів.

3. Відставання структур управління на місцевому рівні від сучасного рівня розвитку комунікаційних мереж, необхідність організації зв'язку з цим спеціалізованих служб при регіональних адміністраціях, які вели б інформаційно-комунікативне забезпечення управлінського процесу по всьому відомому спектру комунікативних форм – тільки при наявності системної і повсякденної роботи в сфері комунікацій можна сподіватися на об'єктивний аналіз ситуації, надійність зворотного зв'язку з населенням, активізацію і розширення громадської участі в справах місцевих громад.

4. Дефіцит на державному рівнях стратегії, спрямованої на розвиток (або хоча б закріплення) як елементів громадянського суспільства, так і забезпечення їх комунікацій; відсутність виразної структуризації і статусних визначень щодо інститутів громадянського суспільства на кожному комунікаційному просторі – без формування такої стратегії і структурних моделей (тобто без організації процесу) ефект передбачуваної самоорганізації буде свідомо нижче тих вимог, які саме ж суспільство висуває до себе в сьогоднішній гострій соціально-економічній і політичній ситуації.

5. Неузгодженість у встановленні пріоритетів і цілей розвитку громадянського суспільства в руслі поточних і довгострокових державних завдань, що особливо помітно на прикладі офіційних і неофіційних трактувань поняття «соціальна держава».

В силу сформульованих для дослідження задач ми пропонуємо на основі зробленого аналізу свою прогнозну модель розвитку в державі громадянського суспільства в рамках його комунікативного діалогу з владою, державою (табл. 3.1). Кілька позначених етапів, як видається, досить реально показують зустрічні напрямки розвитку з боку держави і суспільства, а також можливий дисбаланс в часі досягнення тих чи інших форм комунікативного діалогу. Зміст кожного етапу і збільшення відповідних їм комунікативних дій проілюстровані, на наш погляд, цілком виразно і навряд чи потребують додаткових роз'яснень.

**Поетапна модель управління розвитком громадянського суспільства  
в рамках комунікативного діалогу зі структурами публічної влади**

| <i>Прогрес у сфері комунікації</i>  |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <i>НАУКОВИЙ СУПРОВІД ПРОЦЕСУ</i>  |   |   |   |
| <b>1-й етап: початкова стадія розвитку</b>  | <b>2-й етап: вихід на державний рівень</b>  | <b>3-й етап: від експерименту до глобальних ідей</b>  | <b>4-й етап: вища стадія діалогу</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Формування концептуальної бази комунікативного діалогу публічної влади та суспільства</li> <li>Створення робочих моделей для комунікацій</li> <li>Організація інформаційно-комунікативних служб при регіональних і місцевих органах влади</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ухвалення Верховною радою України концепції комунікативного діалогу публічної влади та громадянського суспільства</li> <li>Створення спеціалізованого соціального технопарку під цілі управлінського партнерства державних і місцевих органів влади</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Експериментальне впровадження договорів про управлінське партнерство на базі створених технопарком комунікацій</li> <li>Розробка універсальних мережевих комунікацій для обліку та тиражування існуючих в країні форм комунікативного діалогу</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Поява структурованих під єдину організацію елементів громадянського суспільства, побудованих за мережевим комунікативним аналогом.</li> <li>Перша апробація в комунікативних відносинах з державою інтегрованих в систему управління яка охоплює громадянські структури</li> </ul> |
| Комуникативні елементи громадянського суспільства   | Комуникативні елементи громадянського суспільства   | Комуникативні елементи громадянського суспільства   | Комуникативні елементи громадянського суспільства   |

Підводячи підсумки, слід виділити перш за все той момент, що різні джерела, в тому числі державного та місцевого рівнів, підтверджують наявність об'єктивних умов для розвитку комунікативного діалогу громадянського суспільства і структур публічної влади.

Відповідно до цього на перший план виходять три узагальнюючих висновки.

1. З метою підвищення ефективності управлінської діяльності міським органам влади пропонується посилити комунікативний діалог з населенням, внести зміни в інформаційну політику, провести реорганізацію адміністративних служб, що відповідають за координацію комунікативних



зв'язків і забезпечення в цій сфері спадкової стратегії.

2. Аналіз прецедентної практики та підходів до моделювання комунікацій управлінського партнерства показує перспективність цього нового напрямку в сфері взаємодії державних і місцевих органів влади. При необхідності шукати прийнятні форми співпраці інститутів державного управління та місцевого самоврядування договору про партнерство потенційно знімають багато нерозв'язні досі протиріччя в їх комунікативних відносинах. Діалог двох різних за належністю – до держави і громадянського суспільства – управлінських структур в запропонованому варіанті може отримати оптимальний вид, якщо підвести під нього серйозну експериментальну базу і домогтися гідного наукового супроводу (Включаючи можливість співпраці на тих же партнерських засадах соціальних технопарків і територіальної громади).

3. Визнання комунікативного діалогу з державою, його владними формуваннями оптимальним напрямком розвитку громадянського суспільства. Модель, побудована за поетапним принципом, визначає основні етапи просування громадянського суспільства в цьому напрямку. Очікується, що комунікативний діалог наблизить державу до отримання статусу соціального, а його майбутнє все в більшою мірою буде залежати від ступеня розвиненості структур громадянського суспільства.

## ВИСНОВКИ

1. Проведений аналіз сформованих наукових уявлень, концепцій і підходів провідних наукових шкіл і течій показує, що комунікація виступає необхідною передумовою функціонування та розвитку всіх соціальних систем і суспільства в цілому. Вона забезпечує зв'язок і спілкування людей, дозволяє їм відтворювати сукупний суспільний досвід, транслювати культурні зразки і цінності, допомагає поділу праці та організації спільної діяльності, координації інститутів публічної влади і управління. При цьому соціальний і комунікативний простори взаємообумовлені, але не ідентичні один одному, мають свої межі і функціональні обмеження.

Доведено, що в загальному контексті тлумачення понять визначення комунікації представлена як системний процес пізнання і дії, що зв'язує засобами спілкування та обміну інформацією всі структури громадянського суспільства з метою відтворення життєдіяльності людей, управління соціальним порядком, ретрансляції соціокультурного досвіду, підтримки і розвитку співпраці, партнерства та широкого громадського діалогу.

2. В якості учасників комунікативної взаємодії для концептуальних моделей визначені державні та місцеві органи влади, громадянське суспільство та територіальні громади, що належать до певної території, а також взаємодіють на цій території з владою для досягнення спільної мети. При аналізі розглянуто відносини влади, у яких враховуються інституційний, директивний, функціональний (управлінський) та комунікативний аспекти. При комунікативному розумінні влади акцент робиться на діалог і співпрацю, узгодження дій, досягнення партнерства, заснованого на договорі.

3. Визначено тенденції у сфері комунікаційних відносин громадянського суспільства та публічної влади, які свідчать про великий розрив у комунікації між інститутами державної влади, їх обслуговуючого апарату та населенням України, за винятком державних органів, що забезпечують обороноздатність країни.

Виділено підстави для формування нової комунікативної концепції з домінантами партнерської взаємодії та управлінського діалогу: особливості сьогоденних економічних і соціальних відносин людей, організацій, територіальних громад, які потрапили в політичний і ринковий перерозподіл; необхідність поєднання інтересів і зусиль сторін в рамках єдиної державної вертикалі управління і на основі усвідомленого громадянського компромісу, нового «суспільного договору»; посилення громадського контролю змінює становище урядових, регіональних структур влади, змушуючи все ширше застосовувати форми соціального і управлінського партнерства для зняття соціальної напруги і спільного вирішення конфліктів; розширення комунікативного діалогу не формально, а з наданням очікуваного і реального соціального результату.

4. Сформовано модель комунікативної взаємодії державної влади та громадянського суспільства. У ній три види відносин – довгостроковий (стратегічний ефект), середньостроковий (накопичувальний ефект), короткостроковий або точковий (разовий ефект). Для кожного виду передбачається два типи дій в загальній комунікації – формуючі, керуючі акти і модифікації зворотного зв'язку. В результаті системно шикуються в ранзі «постійних» комунікативних елементів з типовими функціями взаємодії структур влади і суспільства, діалоговими формами спілкування, договірною партнерства, користування якими забезпечує певний зустрічний контроль і рівновагу інтересів в системі владних відносин держави і громадянських сил.

5. Розроблено концепцію комунікативної взаємодії місцевої влади та громадянського суспільства. У якості її модулів виступають виборні і адміністративні органи місцевого самоврядування, самоврядні організації населення, бізнес-спільноти, інститути соціалізації, місцеві ЗМІ та засоби комунікації, соціальна інфраструктура поселення. Для всіх елементів системи передбачені механізми зворотного зв'язку і взаємного контролю (включаючи моніторинг громадської думки та соціально-економічної ситуації, ефективності органів влади і самоврядування).

6. Удосконалено модель управління розвитком громадянського

суспільства в рамках комунікативного діалогу зі структурами публічної влади за етапами: початкова стадія розвитку (формування концептуальної бази комунікативного діалогу публічної влади та суспільства; створення робочих моделей для комунікацій; організація інформаційно-комунікативних служб при регіональних і місцевих органах влади); вихід на державний рівень (Ухвалення концепції комунікативного діалогу публічної влади та громадянського суспільства; створення спеціалізованого соціального технопарку під цілі управлінського партнерства державних і місцевих органів влади); від експерименту до глобальних ідей (експериментальне впровадження договорів про управлінське партнерство на базі створених технопарком комунікацій; розробка універсальних мережевих комунікацій для обліку та тиражування існуючих в країні форм комунікативного діалогу); вища стадія діалогу (поява структурованих під єдину організацію елементів громадянського суспільства, побудованих за мережевим комунікативним аналогом; перша апробація в комунікативних відносинах з державою інтегрованих в систему управління яка охоплює громадянські структури).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Балабанова Н. В., Жуков В. И., Пилипенко В. Є. Соціальний діалог. Соціальне партнерство. Соціальна держава. Київ : АТСО, 2002. 189 с.
2. Войтович Р. В. Механізми реалізації зв'язків з громадськістю в державному управлінні : навч. посіб. Київ : Вид-во НАДУ, 2007. 72 с.
3. Верцман И. Жан-Жак Руссо. Москва : Худож. лит., 1976. 312 с.
4. Гаєвський Б.А., Ребкало В. А. Культура державного управління: Організаційний аспект [Монографія]. Київ : Вид-во Української Академії державного управління при Президентові України. 1998. 144 с.
5. Громадянське суспільство і влада. URL : <http://civic.kmu.gov.ua>. (дата звернення: 10.10.2020).
6. Давиденко В. В. Соціальний діалог у громадянському суспільстві: навч. посіб. Вінниця : ДП «ДКФ», 2006. 280 с.
7. Довіра населення України до держструктур. URL : <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=57>. (дата звернення: 12.08.2020).
8. Доступ до публічної інформації: найчастіші запитання та відповіді / за заг. ред. В. Андрусіва, Д. Котляра. Укр. незалеж. центр політ. дослідж. Київ : [Агентство «Україна»], 2012. 64 с.
9. Дрешпак В.М. Інформаційний, комунікативний, семіотичний простори державного управління: спільне, відмінне та особливе. *Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. наук. фахове видання*. 2012. Вип. 2 (8). URL : [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)/12dvmsvo.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)/12dvmsvo.pdf). (дата звернення: 12.09.2020).
10. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.ред. кол.: Ю.В.Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2. 301 с.
11. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України. URL : <http://www.ipiend.gov.ua>. (дата звернення: 01.12.2020).

12. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / за заг. ред. д. держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.

13. Інформаційні технології в державному управлінні та місцевому самоврядуванні : практикум / за заг. ред. В.М. Дрешпак. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2014. 72 с.

14. Катлип, Скотт, М. Паблик рилейшенз. Теория и практика / учеб. пособие [ пер. с англ.] 8 -е изд.: Москва : Издат. дом „Вільямс”, 2000. 624 с.:

15. Климанська Л.Д. Соціально-комунікативні технології в політиці: Таємниці політичної “кухні” : монографія .Львів : Вид. нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2007. 332 с.

16. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція) : Конвенцію ратифіковано Законом України №832-XIV від 06 липня 1999 р.

17. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (дата звернення: 3.07.2020).

18. Королько В.Г. Зв'язки з громадськістю. Наукові основи, методика, практика. 3-тє вид., доповн. і переробл. Київ : Вид. дім „Києво-могилянська академія”, 2009. 831с.

19. Кухта Б. З історії української політичної думки. Київ : Генеза, 1994. 368 с.

20. Лашкіна М. Г. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління. *Публічне управління: теорія та практика*. 2018. Вип. 1. С. 10-18.

21. Лиллекер Д. Политическая коммуникация. Ключевые концепты / Д. Лиллекер; пер. с англ. С.И.Остнек. Харків. : Изд-во „Гуманитарній Центр”, 2010. 300с.

22. Локк Дж. Два трактати про врядування / пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 265 с.

23. Міжнародний центр перспективних досліджень. URL :

<http://www.icps.com.ua>. (дата звернення:05.10.2020).

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

25. Офіційний сайт : Асоціація міст України. URL : <http://auc.org.ua/novyna/rezultaty-opytuvannya-shchodo-rivnya-doviry-gromady-domiscevoyi-vlady-provedene-ukrayinsko>. (дата звернення: 12.11.2020).

26. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 06.05.2011р. №28. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>. (дата звернення: 25.09.2020).

27. Про доступ до публічної інформації Закон України від 13 січн. 2011 р. № 2939-VI. URL :: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939/2011-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 25.10.2020).

28. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс]: Постанова КМУ від 03 листоп. 2010 р. №996 (внесення змін від 24 квітня 2019 р. № 353). URL:: <http://zakon2.rada.gov.ua>. (дата звернення: 12.11.2020).

29. Публічна комунікація і ділова мова в публічному управлінні. URL :: <http://www.academy.gov.ua/pages/osn/files> (дата звернення: 22.10.2020).

30. Романенко Є. О. Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління. URL : [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/cgiirbis\\_64\\_12\\_26](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/cgiirbis_64_12_26) . (дата звернення: 12.10.2020).

31. Скуратівський В. А., Палій О.М. Основи соціальної політики. Київ : МАУП, 2009. 200 с.

32. Соловьев А. И. Политическая коммуникация: к проблеме теоретической идентификации. *Полис*. 2012. № 3. С. 15-27.

33. Соцслужба Центру Разумкова спільно URL : <https://razumkov.org.ua>. (дата звернення: 6.12.2020).

34. Соціологічна група “[Рейтин](https://www.unian.net)” . URL : <https://www.unian.net>. (дата звернення: 6.12.2020).

35. Тищенко Ю., Байор П., Товт М., Горобчишина С. Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство : навч. посіб. Київ : Агентство “Україна”, 2010. 147 с.

36. Україна пасе задніх за рівнем довіри до органів державної влади URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2013/02/11/6983262/>. (дата звернення: 4.12.2020).

37. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL : <http://www.kmu.gov.ua/control>. (дата звернення: 3.12.2020).

38. Фінклер Ю. Мас-медіа та влада: технологія взаємин. Львів: Аз-Арт, 2013. 259 с.

39. Фонд "Демократичні ініціативи" ім. Ілька Кучеріва URL : <https://dif.org.ua>. (дата звернення: 6.08.2019).

40. Центр політико-правових реформ. URL : <http://www.pravo.org.ua>. (дата звернення: 6.08.2020).

41. Штромайєр Г. Політика і мас-медіа / пер. з нім. А.Орган. Київ : Вид. дім. „Києво-Могилянська академія”, 2015. 303 с.

42. Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії : аналіт. зап. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1409/> (дата звернення: 6.08.2020).

43. Datsii, N., Zaitseva, L. and Kravchenko, O. (2020), “Development of civil society as an institution of public authority”, *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], vol. 9, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1791> (Accessed 07 Dec 2020).

44. Kryukov, O.I. (2006), *Polityko-upravlins'ka elita Ukrayiny yak chynnyk derzhavotvorennya* [Political and administrative elite of Ukraine as a factor of state formation], NADU Publishing House, Kyiv, Ukraine.

45. Martinenko, V.M. (2018), *Sotsial'ne partnerstvo i derzhavna polityka: vid teorii do praktyky demokratyzatsiyi derzhavnoho upravlinnya* [Social partnership and public policy: from theory to practice of democratization of public administration], Master, Kharkiv, Ukraine.