


ДОКТРИНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОЇ КОМУНІКАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ



**Професор кафедри службового та медичного права
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
доктор юридичних наук, професор
Проневич Олексій Станіславович**

Загальні доктринальні комунікаційні зауваги

Комунікація має екзистенційне значення для людини як біосоціальної істоти. Комунікація є: необхідною умовою життєдіяльності людини; базисом суспільного поступу; перманентним процесом взаємодії, в який людина занурена упродовж свого життя. Комунікаційні зв'язки пронизують усі сфери життєдіяльності людини. У контексті комунікації людина відчуває приналежність до спільноти та цінність своєї особистості як невід'ємної частини цілого. Припинення потоків інформації спричиняє виключення людини із соціуму, її соціальну деградацію, особистісну маргіналізацію.

Суспільна комунікація пройшла п'ять послідовних стадій еволюції, а саме: тактильно-кінетичну; усно-вербальну; письмово-вербальну на зорі цивілізації; друкарсько-вербальну після винаходу друкарського верстат та книги; багатоканальну (вербальний/аудитивний, візуальний та аудитивно-візуальний канали).

В українському суспільстві існує глибока традиція публічної комунікації. Сакральне значення для громади традиційно мав **вічевий дзвін як «колективний інформатор та організатор»**. У східній частині Українських Карпат споконвіку особливе значення мала **трембіта**. Важливими символами міст з магдебурзьким правом були **дзвіниця на ратуші, шибениця та ганебний стовп**.

- ▶ **Полісемантичний концепт «комунікація»** артикульовано на початку ХХ ст. Під комунікацією початково розуміли механізм, що сприяє «зародженню і розвитку людських взаємин», який охоплював **усі «символи розуму» разом зі способами їх передачі в просторі і збереження в часі** (слова, писемність, спілкування, міміку, жести, тон голосу, друк, залізниця, телеграф, телефон, «новітні досягнення із завоювання простору і часу»).
- ▶ На початку 80-х років ХХ століття комунікація розглядалася **як соціально-економічна категорія** (забезпечує інтенсифікацію запровадження новацій, появу новітніх автоматизованих систем) **та безумовне суспільне благо** (комунікація здатна змінити суспільний устрій, продукувати динамічні процеси розвитку суспільства; рівень розвитку комунікацій є маркером суспільного прогресу, що виражає групові норми, розподіляє соціальні ролі, забезпечує координацію зусиль і взаємодію, здійснення громадського контролю тощо).
- ▶ Фахівці часто **виокремлюють 7 найпоширеніших альтернативних визначень** поняття «комунікація» а саме: **1.** трансмісія (трансляція/передача) інформації, ідей, емоцій, умінь; **2.** порозуміння з іншими людьми; **3.** вплив на людей з допомогою знаків і символів; **4.** об'єднання (творення спільноти) за допомогою мови чи знаків; **5.** взаємодія за допомогою символів/знаків; **6.** обмін значеннями/сенсами між людьми, які мають спільність у сприйнятті, прагненнях і позиціях; **7.** складник суспільного процесу.

- **Категорію «комунікація»** можна дефініціювати у широкому сенсі як процес міжособистісної та/або масової інформаційно-пізнавальної взаємодії між двома або більше суб'єктами за допомогою вербальних (мовленнєвих) та/або невербальних (візуальних) засобів і письмового спілкування на мікросоціальному або макросоціальному рівнях.
- Різновидом соціальної комунікації є публічна комунікація суб'єктів владних повноважень. **Дефініцію «публічна комунікація суб'єктів владних повноважень»** вважаємо доцільним визначити як взаємодію суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) з іншими органами публічної влади та громадськістю у контексті забезпечення реалізації легального публічного інтересу через мас-медіа та інші засоби комунікації з метою формування інформаційно-дискусійного публічного простору, зосередження уваги суспільства на вузлових проблемах стратегічного характеру та оптимальних шляхах їх вирішення, оприлюднення офіційної інформації щодо стратегічних напрямів формування і реалізації державної політики, прийняті управлінські рішення, результати і проблеми публічно-владної діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, ствердження певного соціального стану/ідеалу, формування легітимної моделі соціальної поведінки, закріплення соціально акцептованих морально-етичних цінностей, поширення певних ідей, поглядів та уявлень, ствердження традицій партисипативної демократії.

Н.В. Суб'єкт владних повноважень - орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, орган військового управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг (**пункт 7 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України**).

- ▶ **Публічна влада є «надавачем публічних послуг».** Такий підхід об'єктивно зумовлений реалізацією державою як універсальним соціально-правовим інститутом низки суспільно значущий функцій роботодавця, «страхової компанії», захисника тощо.
- ▶ Держава комунікує з позиції **опініон-мейкера (колективного інфлюенсера/генератора громадської думки)**, тобто суб'єкта, що прагне генерувати сенси та ідеї, поширювати офіційну інформацію, формувати громадську думку.
- ▶ Комунікація в публічному адмініструванні апріорі **не може бути односторонньою**, оскільки передбачає зворотній зв'язок між комунікаторами (суб'єкт-суб'єкту взаємодію).
- ▶ Стратегічною метою комунікації в публічному адмініструванні є **порозуміння/консенсус, досягнення консолідованого рішення, формуванням інституційної довіри**, тобто усвідомленого прийняття суспільством офіційно встановлених правил і норм, а також визнання правомірності і соціальної акцептованості дій і рішень суб'єктів владних повноважень.
- ▶ Комунікація в публічному адмініструванні має дуалістичну природу, оскільки має **внутрішньоорганізаційний та зовнішньоорієнтований виміри**.

Джерела публічно-комунікаційного права

- ▶ Конституція України від 28 червня 1996 року;
- ▶ Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року;
- ▶ Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року;
- ▶ Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року;
- ▶ Закон України «Про захист персональних даних» від 1 червня 2010 року;
- ▶ Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25 квітня 2019 року;
- ▶ Закон України «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну» від 22 травня 2022 року;
- ▶ Закон України «Про медіа» від 13 грудня 2022 року;
- ▶ Указ Президента України «Про Стратегію комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року» від 11 серпня 2021 року № 348/2021;
- ▶ Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» від 27 вересня 2021 року №487/2021;
- ▶ Указ Президента України «Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави» від 22 грудня 2021 року № 671;
- ▶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2000 року № 3;
- ▶ Наказ Головнокомандувача Збройних Сил України «Про організацію взаємодії між Збройними Силами України, іншими складовими сил оборони та представниками засобів масової інформації на час дії правового режиму воєнного стану» від 3 березня 2022 року № 73 тощо.

З ухвалою Закону України «Про медіа» визнано такими, що втратили чинність:

1. Закон України **"Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні"** (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 1, ст. 1 із наступними змінами);
2. Закон України **"Про телебачення і радіомовлення"** (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 10, ст. 43 із наступними змінами);
3. Закон України **"Про інформаційні агентства"** (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 13, ст. 83 із наступними змінами);
4. Закон України **"Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення"** (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 48, ст. 296 із наступними змінами);
5. Закон України **"Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації"** (Відомості Верховної Ради України, 1997 р., № 49, ст. 299 із наступними змінами);
6. Закон України **"Про захист суспільної моралі"** (Відомості Верховної Ради України, 2004 р., № 14, ст. 192 із наступними змінами);
7. Постанову Верховної Ради України **"Про введення в дію Закону України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні"** (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 1, ст. 2);
8. Постанову Верховної Ради України **"Про порядок введення в дію Закону України "Про телебачення і радіомовлення"** (Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 10, ст. 44 із наступними змінами);
9. Постанову Верховної Ради України **"Про введення в дію Закону України "Про інформаційні агентства"** (Відомості Верховної Ради України, 1995 р., № 13, ст. 84).

Інституційне забезпечення публічно-комунікаційної діяльності суб'єктів владних повноважень

Одним із найважливіших завдань держави є розбудова інфраструктури комунікації органів публічної влади і громадськості. Залученість громадян до формування і реалізації державної політики та рівень довіри населення до влади значною мірою залежить від діяльності інформаційно-комунікативних підрозділів органів публічної влади.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2002 року № 1550 було передбачено обов'язковість формування **інформаційно-комунікативної інфраструктури, утворення в апаратах центральних і територіальних органів виконавчої влади структурних підрозділів з питань взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю**. Інформаційно-комунікативні підрозділи органів виконавчої влади здійснюють комунікативну, аналітичну та інформаційну діяльність.

Н.В. Комунікативна діяльність – перманентна інформаційна взаємодія з органами публічної влади, недержавними інституціями, громадськістю щодо

Аналітична діяльність – сукупність інформаційних процесів (збір, пошук, переробка, аналіз, зберігання, поширення, узагальнення, класифікація інформації), спрямованих на підготовку прогнозів, розроблення пропозицій і рекомендацій, пошук оптимальних алгоритмів вирішення проблем.

Інформаційна діяльність – сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб, держави. Основними видами інформаційної діяльності є одержання, використання, поширення і зберігання інформації. *Одержання інформації* – набуття, придбання і накопичення документованої або публічно оголошеної інформації. *Використання інформації* – задоволення інформаційних потреб. *Поширення інформації* – розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому порядку документованої або публічно оголошеної інформації. *Зберігання інформації* – забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв. З метою забезпечення інформаційних потреб створюються інформаційні служби, системи, мережі та банки даних.

Інформаційні служби суб'єктів владних повноважень

Інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) - структурні підрозділи, що виконують інформаційно-аналітичні функції та забезпечують зв'язки із засобами масової інформації, громадськістю.

Наказом Державного комітету телебачення і радіомовлення України **«Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення Положення про структурний підрозділ з інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації»** від 15 жовтня 2013 року № 199 закріплено базові постулати щодо розроблення Положення про структурний підрозділ з інформаційної діяльності та комунікації з громадськістю. **Основними завданнями структурного підрозділу** визначено: **1.** сприяння реалізації конституційного права громадян на свободу слова та безперешкодній діяльності засобів масової інформації; **2.** участь у реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах; **3.** здійснення заходів щодо розвитку інформаційного простору та інформаційної інфраструктури на відповідній території; **4.** участь у реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; **5.** проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики; сприяння місцевим органам виконавчої влади у забезпеченні взаємодії з громадськими організаціями; **5.** забезпечення реалізації права громадян брати участь в управлінні державними справами та задоволення їх потреби в інформації.

У центральних органах виконавчої влади функціонують **профільні департаменти/директорат/управління/відділи/сектори комунікації/взаємодії з громадськістю та засобами інформації/інформаційного забезпечення/преси та інформації.**

У структурі **обласних державних адміністраціях/обласних військових адміністрацій** функціонують департаменти/управління масових комунікацій та забезпечення доступу до публічної інформації/інформаційної діяльності та комунікації з громадськістю/інформаційної діяльності та комунікації з громадськістю.

Шляхи вдосконалення комунікативної діяльності суб'єктів владних повноважень

- **Діджиталізація/цифровізація публічної комунікації.** Є висхідним трендом у сфері публічного адміністрування; передбачає суттєве розширення спектру комунікаційних інструментів і платформ, вдосконалення адміністративної діяльності суб'єктів владних повноважень, безперешкодний доступ до публічної інформації, підвищення якості публічних послуг, поглиблення транспарентності органів публічної влади, налагодження партнерської взаємодії влади з громадськістю та медіа.
- Наразі існує невиправдана еkleктика при визначенні організаційних форм, назв і функціоналу інформаційних служб центральних і територіальних органів виконавчої влади. Тому зберігається необхідність **уніфікації підходу до здійснення комунікаційної діяльності суб'єктів владних повноважень.**
- **Формування функціональної спроможності публічних службовців ефективно здійснювати кризову комунікацію.** Кризова комунікація - комплекс заходів, що реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються кризової ситуації і протидії їй. Кризова комунікація не обмежується реакцією на кризову ситуацію. Вона обов'язково містить проактивний компонент. Публічні службовці зобов'язані опанувати організаційно-технологічні аспекти кризової комунікації на усіх стадіях життєвого циклу кризи.
- **Здійснення стратегічних комунікацій.** Стратегічні комунікації - скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави - публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави. Стратегічна комунікація нерозривно зв'язана із стратегією організації і ґрунтується на гранд-наративі/стратегічному наративі (тобто метаісторії сакрального характеру).
- **Підвищення медіаграмотності публічних службовців і дотриманням ними «інформаційної гігієни».** Доцільним є повсюдне запровадження практики фактчекінгу (перевірки достовірності даних/інформації).

Дякую за увагу!

