

УДК 35:354

DOI: 10.24144/2078-1431.2021.2(27).18-25

*Олена Михайловська,
доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій
Національного університету «Чернігівська політехніка»*

КОМУНІКАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПРАКТИЧНИЙ ВИМІР

У статті досліджено проблематику комунікаційної взаємодії в сучасній системі публічного управління в Україні. Наголошено на необхідності врахування теоретичних аспектів розвитку управлінської системи у практичній діяльності. Акцентовано увагу на важливості використання сучасних інструментів проведення ефективного діалогу між органами місцевого самоврядування, органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Охарактеризовано сучасні національні практичні кроки та представлено можливості у напрямі формування ефективної взаємодії у площині «влада-громадськість». Вказано, що комунікаційна взаємодія між всіма суб'єктами публічного управління, яка враховує вимоги сьогодення, сприяє ефективному обміну досвідом між суб'єктами такого управління. Окреслено цілі визначення стратегічних напрямів розвитку громадянського суспільства. Зазначено про критичні висновки щодо наявного стану виконання завдань, передбачених програмами сприяння розвитку громадянського суспільства. Представлено основні тенденції діяльності комунікативних підрозділів органів державної влади в країнах ЄС. Наголошено на необхідності використання координаційних впливів на розбудову взаємодії в рамках системи публічного управління на засадах партнерства з боку держави. Виокремлено принципи, яких необхідно дотримуватися при формуванні та реалізації державної комунікативної політики. Наголошено на потребі: 1) у спеціалістах інформаційно-комунікаційної сфери («архітектор даних»), які мають удосконалювати процес комунікаційної взаємодії між тими, хто обробляє дані, та тими, хто представляє потреби замовника (держави, місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства, організації тощо); 2) в експертах, які здатні вдало координувати публічно-партнерську взаємодію («експерт зі спрощення») та розробляти прості рішення складних задач.

Ключові слова: *взаємодія, комунікаційний процес, публічне управління, координація.*

The problems of communication interaction in the modern system of public management in Ukraine are investigated. The need to take into account the theoretical aspects of the development of the management system in practice is emphasized. Emphasis is placed on the importance of using modern tools for effective dialogue between local governments, public authorities and civil society institutions. Modern national practical steps are characterized and opportunities in the direction of formation of effective

interaction in the plane of "power-public" are presented. It is stated that the communication interaction between all subjects of public management, which takes into account the requirements of today, promotes the effective exchange of experience between the subjects of such management. The goals of defining strategic directions of civil society development are outlined. It is noted about the critical conclusions about the current state of implementation of the tasks provided by the programs to promote the development of civil society. The main trends in the activities of communication units of public authorities in the EU are presented. The need to use coordination influences to build cooperation within the public management system on the basis of partnership on the part of the state was emphasized. The principles that must be followed in the formation and implementation of state communication policy are highlighted. Emphasis is placed on the need for: 1) information and communication specialists ("data architect"), who should improve the process of communication between those who process data and those who represent the needs of the customer (state, local government, civil society institutions, etc.); 2) in experts who are able to successfully coordinate public-partnership interaction ("simplification expert") and develop simple solutions to complex problems.

Keywords: *interaction, communication process, public management, coordination.*

Вступ. Глибинне розуміння сутності процесів взаємодії в системі публічного управління, що відбуваються в сучасних умовах турбулентності в Україні, дозволяє визначити найбільш оптимальний вектор управління розвитком держави, який найбільшою мірою відповідає соціально-економічним умовам, що склались. Подальший поступ залежить від інструментів реалізації стратегій розвитку та визначення головної мети – досягнення бажаного стану розвитку систем публічної сфери та громадянського суспільства в цілому, а також пріоритетних завдань, що спрямовані на задоволення інтересів усіх суб'єктів публічного управління. Стійкість такого розвитку тісно пов'язана з якісним станом партнерської взаємодії, що визначається ефективністю її механізмів.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблематика комунікаційної взаємодії в системі публічного управління в Україні лише нещодавно стала предметом дослідницької уваги фахівців. Хоча теоретичні та практичні аспекти комунікаційного процесу досліджувалися науковцями та практиками з різних держав та на різних рівнях вже давно, однак виокремлення проблемного поля та факторів, що заважають налагодженню дієвої взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства, в Україні почалося разом з процесами реформування. Перспективи удосконалення взаємодії в системі публічного управління у своїх роботах розглядають А. Баровська, О. Корнієвський, М. Розумний, О. Руденко, В. Сичова, В. Яблонський та інші. При цьому дослідження в основному фокусувались переважно на політичних та економічних аспектах, часто не враховуючи потенціал взаємодії, що ґрунтується на партнерських засадах.

Мета дослідження – аналіз практичних аспектів взаємодії в системі публічного управління та визначення стратегічних можливостей її подальшого розвитку в Україні.

Результати дослідження. Теоретичне осмислення ефективних шляхів розвитку управлінської системи на практиці сприятиме забезпеченню переходу до нового типу публічного управління, в основі якого лежать принципи взаємодії суб'єктів на партнерських засадах, що сприятиме: 1) формуванню, накопиченню та використанню потенціалу такої взаємодії; 2) утвердженню демократичних основ громадянського суспільства; 3) посиленню авторитету і статусу України серед міжнародної спільноти. У цьому фокусі можна стверджувати, що особливої актуальності набувають рівень захищеності інтересів кожного окремого громадянина, його духовний та інтелектуальний розвиток, зростання добробуту тощо. Також очевидним стає зв'язок основних сфер суспільного життя з процесами забезпечення розвитку громадянського суспільства та вироблення механізмів протистояння кризам.

Аналізуючи практичні аспекти реалізації дієвих напрямів розвитку взаємодії в системі публічного управління, варто виділити використання сучасних інструментів проведення ефективного діалогу між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, метою яких є формування спільного бачення потрібних для держави реформ. Сьогодні на національному рівні на базі проекту «Діалог» створено можливості для регулярного спілкування службовців органів місцевого самоврядування з керівництвом профільних міністерств, комітетів Верховної Ради України та участі в роботі консультативних і дорадчих органів, створених при центральних органах виконавчої влади.

Варто зазначити й про те, що у 2015 році Асоціація міст України (АМУ) долучилася до розробки та впровадження загальнонаціональної комунікаційної кампанії з підтримки реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади. Відповідно на регіональному рівні було створено дорадчі ради, які слугують майданчиками з обговорення та вирішення представниками громад, обласних державних адміністрацій, обласних рад проблемних питань. Така комунікаційна взаємодія між всіма суб'єктами публічного управління сприяє ефективному обміну досвідом.

Як відомо, 16 вересня 2014 року Європейський парламент ратифікував Угоду про асоціацію (УА) синхронно з Верховною Радою України, яка включає перелік актуальних цілей співробітництва з питань громадянського суспільства: «*a*) зміцнення контактів та взаємного обміну досвідом між усіма секторами громадянського суспільства в Україні та державах – членах ЄС; *b*) залучення організацій громадянського суспільства до реалізації цієї Угоди, зокрема моніторинг її виконання, а також до розвитку двосторонніх відносин Україна – ЄС; *c*) забезпечення ліпшої обізнаності та розуміння щодо України в державах – членах ЄС, зокрема її історії та культури; *d*) забезпечення ліпшої обізнаності та розуміння щодо Європейського Союзу в Україні, зокрема його базових цінностей, функціонування та політики» [1]. Перелічені цілі мають стати важливим підґрунтям у напрямі визначення стратегічних напрямів подальшого розвитку громадянського суспільства.

Згадуючи про державно-громадську співпрацю, варто наголосити на співпраці щодо реалізації в Україні міжнародної Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» [2]. В її рамках затверджено План дій, що передбачає:

1) сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, їхній участі у формуванні та реалізації державної політики; 2) забезпечення доступу до публічної інформації; 3) запобігання і протидію корупції; 4) підвищення якості надання адміністративних і соціальних послуг; 5) впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії.

На стан виконання завдань, передбачених програмами сприяння розвитку громадянського суспільства, що розробляються на різних рівнях управління, вплинули і прогнозовані, і форс-мажорні чинники. Сьогодні рівень їх виконання дає підстави для формулювання критичних висновків. У цьому аспекті очевидним прогресом варто визнати те, що діалог у системі «влада – громадськість» здебільшого відбувається в публічній площині. Загалом зрушення є і в наповненні офіційних вебсайтів центральних органів влади, обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування необхідною та змістовною інформацією. Підкреслимо й те, що у 2014 році створено спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Національну раду реформ з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації, до складу якої входять представники громадянського суспільства [3].

Отже, представники громадськості розширюють свою присутність та інструментарій впливу у процесі взаємодії з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Водночас вони ж дедалі частіше стають посадовими особами органів державної влади. Навіть у разі залучення чи участі в розробці законодавчих змін представники експертної громадськості привертають увагу до схвалення певних регресивних норм чи розмивання дієвих норм іншими формулюваннями. Отже, зберігається тенденція неврахування рекомендацій громадськості та браку мотивованих пояснень щодо цього з боку представників органів державної влади [4]. Також досі, попри помітні зрушення в забезпеченні доступу до публічної інформації громадянського суспільства, зберігається тенденція обмеження такого доступу у сферах із підвищеним рівнем корупції [5].

Зазначимо й про те, що ефективність діяльності громадських рад може суттєво підвищитися, оскільки до складу таких рад при органах виконавчої влади залучаються представники інститутів громадянського суспільства, які мають досвід роботи у сфері діяльності відповідного профільного органу виконавчої влади. Незважаючи на зазначене, якість комунікації центральних органів влади з громадськістю, інформаційна політика роз'яснення щодо ініціатив, рішень та дій потребує подальшого вдосконалення [6], оскільки дієвий комунікаційний процес між органами влади є вимогою сьогодення, ефективність якого залежить від роботи уповноважених осіб та відповідних структурних підрозділів. Наприклад, діяльність комунікативних підрозділів органів державної влади в країнах ЄС характеризується такими тенденціями [7]: 1) розвиток формальних правил, що регулюють процес практичного впровадження політики чи «простого» поширення інформації органів влади, що відрізняє її від ангажованої, політизованої комунікації; 2) створення окремої структурної оди-

ниці або певного механізму координації комунікативних зусиль органів влади, адже «неузгоджена політика несе високі ризики дублювання, неефективного витрачання коштів, низького рівня якості послуг, труднощів у досягненні цілей і, зрештою, зниження здатності управляти. У цьому разі необхідно використовувати координаційні впливи щодо розбудови взаємодії в рамках системи публічного управління на засадах партнерства.

Важливо підкреслити, що процедурна координація має додаткову перевагу: її процес достатньо легко можна вдосконалити за рахунок відповідних методик, які не викликають дискусій і нескладні в застосуванні [8]. За своєю суттю функція координації є технічною, проте вона є засадничою для забезпечення успішної роботи. Координація як функція менеджменту надає можливість учасникам залишатися неоднорідними та різними, при цьому забезпечує гармонійність і результативність досягнення поставлених цілей [7; 4].

Державна комунікативна політика України характеризується гнучкістю до змін як в ендогенному, так і екзогенному середовищі. Тобто постає необхідність розвороту від інформаційної (комунікаційної) політики як відокремленої сфери державної діяльності до невід'ємної частини публічного менеджменту, що сприятиме ефективності запровадження реформ. Розгалужена система інституційного забезпечення такої політики здатна розширити можливості взаємодії в напрямі «публічна влада – громадськість» та дозволяє: а) підвищити рівень координування; б) забезпечити професійний рівень працівників, що базується на використанні інноваційних практик. Значущість комунікативної політики та увага до напрямку «влада – громадськість» не повинні бути даниною сучасній «моді», а мають стати усталеною практикою з подальшою побудовою нових комунікативних зв'язків на всіх рівнях публічного управління.

Використання міжнародного досвіду в напрямі формування та реалізації державної комунікативної політики варто реалізувати у фокусі навчань А. Токвіля: «Не слід копіювати демократичні інститути, які Америка «створила для себе», але варто прагнути збагнути, «що нам підходить», варто не стільки запозичувати «приклади», скільки «набираючись розуму», запозичати «самі тільки принципи» [7].

Отже, при формуванні та реалізації державної комунікативної політики в системі публічного управління необхідно дотримуватися принципів: когерентності; гнучкості; відповідальності керівника та органу влади; інституційної пам'яті. Тобто цілком справедливо можна визначити варіанти розвитку інституційного забезпечення державної політики у сфері комунікації. Варіант 1: забезпечення комунікативного зв'язку «влада – громадськість» визнається основою реалізації реформ, що має: посилити демократичність перетворень; сприяти впровадженню клієнтоорієнтованого підходу в державному управлінні; відповідати умовам та вимогам розвитку інформаційного суспільства. Варіант 2: інституційне забезпечення державної комунікативної політики на центральному рівні реалізується за моделями: 1) єдина структура, відповідальна за інформаційну та комунікаційну політику з підпорядкуванням прем'єр-міністру або першому

віцепрем'єр-міністру. До компетенції має належати зокрема: а) координування комунікативних підрозділів центральних органів виконавчої влади; б) моніторинг інформації 24/7, що охоплює як відкриті, так і конфіденційні джерела; в) проведення досліджень громадської думки та забезпечення її врахування у процесі підготовки проєктів рішень; г) комунікативний супровід реалізації державної політики загалом; 2) єдина професійна мережа спеціалістів з питань комунікації, що створена з метою їх фахової підтримки та розвитку (до складу, на думку автора, мають входити «архітектори даних» та «експерти зі спрощення»); 3) механізм спільних комунікаційних заходів різних органів влади [7; 4].

Підсумовуючи, зазначимо, що сьогодні в Україні з'явилась потреба у спеціалістах інформаційно-комунікаційної сфери – «архітекторах даних», які мають здійснювати процес комунікації та розробляти спільний словник взаємодії між тими, хто обробляє дані, та тими, хто представляє потреби замовника (держава, місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства, організації тощо), формувати запити даних та комплекс їх відповідної інтеграції в систему замовника, формулювати та втілювати стратегію роботи з даними. Виникає також потреба в експертах, які здатні вдало координувати публічно-партнерську взаємодію («експерт зі спрощення») та розробляти прості рішення для складних задач, оптимізувати організаційні та інтелектуальні процеси, скорочуючи та вилучаючи зайві кроки та елементи системи.

Висновок. Отже, в Україні за короткий проміжок часу відбувся стихійний процес динамічної самоорганізації та помітного переструктурування громадянського суспільства. Однак нині спостерігається інерційність процесів у налагодженні діалогу між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства. Зазначене відбулось внаслідок локальних розривів комунікаційного процесу в системі публічного управління. У процесі формування державної комунікаційної політики збалансоване вирішення актуальних проблем її нормативного та інституційного забезпечення у практичній діяльності має передувати заходам реагування. У сучасних умовах суспільного розвитку належна підтримка державної комунікативної політики стає гарантом не лише ефективної взаємодії в системі публічного управління, а й державної безпеки. Розбудова комунікаційної взаємодії, яка буде відповідати вимогам всіх суб'єктів публічного управління, породжує потребу у спеціалістах інформаційно-комунікаційної сфери («архітектори даних»). Такі спеціалісти здатні підвищити ефективність процесу комунікаційної взаємодії між тими, хто обробляє дані, та тими, хто представляє потреби замовника (держава, місцеве самоврядування, інститути громадянського суспільства, організації тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами,

- з іншої сторони. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf> (дата звернення: 05.03.2021).
- Єдиний вебпортал органів влади України. Партнерство «Відкритий Уряд». URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad> (дата звернення: 23.03.2021).
 - Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні : Указ Президента України від 23.07.2014 р. № 614/2014. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/17918.html> (дата звернення: 02.04.2021).
 - Mykhailovska O.V. Current Issues of Public Activity in the System of Public Governance. *Public management*. Kyiv : Interregional Academy of Personnel Management, 2020. № 5(25). С. 159-168
 - Розвиток громадянського суспільства в Україні : аналіт. доп. / В. М. Яблонський та ін. ; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ : НІСД, 2015. 60 с. (Сер. «Громадянське суспільство», вип. 2).
 - Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади. URL:http://www.nas.gov.ua/siaz/Ways_of_development_of_Ukrainian_science/article/14066.1.1.019.pdf (дата звернення: 27.03.2021).
 - Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2014. 40 с.
 - Sychova V. V. Archetepative basis of interaction authorities and oppositions in the implementation of the decommunization policy in Ukraine. *Public management*. 2018. № 4. С. 285-300. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2018_4_24.

REFERENCES

- Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta yevropeiskym soiuzom, yevropeiskym spivotovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony* [Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/00ukraine-euassociationagreementbody.pdf>. [in Ukrainian].
- Yedynyi vebportal orhaniv vlady Ukrainy. Partnerstvo «Vidkrytyi Uriad»* [The only web portal of the authorities of Ukraine. Open Government Partnership]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/partnerstvo-vidkritij-uryad>. [in Ukrainian].
- Pro zabezpechennia vprovadzhennia yedynoi derzhavnoi polityky reform v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 23.07.2014 r.* [Decree of the President of Ukraine "On ensuring the implementation of a unified state policy of reforms in Ukraine" № 614/2014]. (2014, July 23). Ofitsiyne internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrayiny. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/17918.html> (дата звернення: 02.04.2021). [in Ukrainian].
- Mykhailovska, O.V. (2020) *Current Issues of Public Activity in the System of Public Governance*. Public management. Kyiv : Interregional Academy of Personnel Management, № 5(25). С. 159-168. [in English].
- Yablonskyi, V. M. ta in. (2015) *Rozvytok hromadianskoho suspilstva v Ukraini : analit. dop. za red. Korniiievskoho, O. A., Rozumnoho, M. M.* [Development of civil society in

- Ukraine: analyst. ext.] / Kyiv : NISD, 2015. 60 s. (Ser. «Hromadianske suspilstvo», vyp. 2). [in Ukrainian].*
6. *Sluzhba informatsiino-analitychnoho zabezpechennia orhaniv derzhavnoi vlady [Service of information and analytical support of public authorities].* Retrieved from http://www.nas.gov.ua/siaz/Ways_of_development_of_Ukrainian_science/article/14066.1.1.019.pdf. [in Ukrainian].
 7. *Instytutsiine zabezpechennia derzhavnoi komunikatyvnoi polityky: dosvid krain Yevropy: analit. dop. (2014) [Institutional support of state communication policy: the experience of European countries: analyst. ext.].* Kyiv : NISD,. 40 s. [in Ukrainian].
 8. Sychova, V. V. (2018) *Archetepative basis of interaction authorities and oppositions in the implementation of the decommunization policy in Ukraine.* Public management. № 4. P. 285-300. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubm_2018_4_24. [in English].