

УДК 35.323.2

В. Е. ЮРЧЕНКО

МОДЕЛІ ВПРОВАДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНИХ МЕХАНІЗМІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

Розглянуто питання про необхідність упровадження сучасних моделей комунікативних технологій органами державної влади для подальшого розвитку демократії в Україні. Розглянуто перспективні моделі комунікацій як умова демократизації взаємин “влада-общество”.

Ключові слова: комунікативні технології, розвиток демократії, комунікативні механізми, моделі комунікацій, діалог влади з громадою.

The article deals with the issue of modern models of communication technologies by public authorities to further develop of democracy in Ukraine. Discussed are the promising models of communication as a condition for the democratization of the “government - society” relationship.

Key words: communication technologies, democracy, communication mechanisms, models of communication, dialogue between government and society.

Існуюча в Україні структура державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому, партнерському характеру суспільних відносин. Однак існує можливість і необхідність застосування комунікативних механізмів партнерства в цій сфері. Розробка концепції механізму діалогової взаємодії в державному управлінні потребує такого розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії в управлінні державою, коли кінцевою метою постає побудова стратегії співробітництва органів влади та громадськості. Пропонується розглянути моделі комунікацій між органами державної влади та суспільства на шляху демократизації цих відношень.

На теоретичному рівні поняття демократичного врядування характеризує співпрацю багатьох сторін, які беруть участь у процесі управління суспільними справами. На практиці демократичне врядування визначається як сума безпосередніх взаємовідносин громади, публічного та приватного секторів, планування й управління спільними справами регіону [1]. Його впровадження в систему державного управління можливе за умов постійного діалогу органів центральної та місцевої влади з громадянами.

Як зазначає Г. Почепцов, у рамках вивчення комунікації можлива побудова різного роду моделей, які відповідають поставленим перед дослідником або практиком завданням [8, с. 159]. Модель може бути

визначена як уявна (ідеальна) або фізична (матеріальна) система, яка відображає об'єкт таким чином, що її вивчення дає нову інформацію про цей об'єкт [2, с. 110]. У рамках теорії комунікації модель характеризується як концептуальний інструмент для сортування і впорядкування одержаних даних або створення парадигми [4, с. 17].

І. Яковлев вказує, що всі комунікації можуть бути описані такими моделями, як лінійна, інтерактивна та транзакційна [10, с. 12]. Такий підхід описує різні способи сприйняття комунікативного процесу. Він може бути застосований і для характеристики комунікативних механізмів державного управління.

Як слушно зазначає О. Висоцький, ефективність комунікативних технологій легітимації політичної влади багато в чому обумовлюється здатністю забезпечити умови такої комунікації, яка б сприяла посиленню довіри між суб'єктами політики та суспільством, репрезентованим громадською думкою. Однією з головних умов такої комунікації має бути зацікавленість суб'єктів політики у вирішенні інтересів суспільства, їхнє ставлення до кожного як до унікальної істоти, що заслуговує на вищий ступінь поваги, піклування, свободи, довіри та прекрасне майбутнє. Серед способів організації зацікавленої комунікації дослідник визначає:

- проведення консультацій із представниками соціальних, національних, регіональних груп щодо важливих суспільних проблем та оптимального їх розв'язання (наприклад, фокус-групи);

- організацію “гарячих ліній”, різного роду “телефонів довіри” між політичними суб'єктами та населенням;

- створення інтерактивних програм на телебаченні, постійних Інтернет-сайтів, орієнтованих на оперативне реагування на питання та запити людей;

- залучення громадян до спільного обговорення проектів політичних рішень та виявлення особливостей соціальних чи регіональних інтересів (свого роду “журі громадян” або “громадянські майстерні”, що на початку 1970-х рр. були організовані в Німеччині та США);

- створення друкованих органів, радіостанцій, інтернет-сайтів, орієнтованих на підтримку культурного, релігійного, національного різноманіття);

- створення та підтримку громадських організацій, які допомагають реалізовувати ті чи інші права людини [3, с. 184–185].

Узагальнення досвіду застосування комунікативних механізмів у державному управлінні України дозволяє надати певні пропозиції щодо перспективних моделей розвитку цих механізмів.

Задля усунення недоліків у державному управлінні України у сфері суспільних комунікацій, вважаємо за потрібне сформулювати пропозиції щодо використання перспективних моделей комунікацій та вести ефективний діалог “державна влада – громада”, які спираються на передовий закордонний та вітчизняний досвід.

Слід зазначити, що існуюча в Україні структура державного управління ще не повною мірою відповідає діалоговому, партнерському характеру суспільних відносин. Однак існує можливість і необхідність застосування комунікативних механізмів партнерства в цій сфері. На це вказують дані соціологічних опитувань, проведених серед державних службовців у Львівській та Харківській областях. Представники виконавчої влади зазначених регіонів виділили як необхідну умову для ефективності державного управління наявність гнучкої організаційної структури, абсолютну прозорість діяльності, зорієнтованість на задоволення потреб й інтересів населення, постійну підтримку і розвиток зв'язку з населенням, децентралізацію системи прийняття рішень, вміння працівників діяти командно. Аналіз причин недосконалої співпраці влади та громадськості свідчить про те, що існують такі об'єктивні чинники, як відсутність налагодженої системи співпраці, недосконалий механізм фінансування й нормативно-правової бази, яка б створювала умови для відкритості влади, більшої інформованості громадськості, а також суб'єктивні чинники – недостатня професійна та психологічна готовність до діалогу, недостатня мотивація до співпраці, як представників влади, так і громадськості. За результатами психологічного дослідження стратегічних пріоритетів міжособистісної взаємодії суб'єктів державного управління, можна зазначити, що державні службовці надають суттєву перевагу суперництву, а не партнерству, що свідчить про їх неготовність до діалогу [5]. На нашу думку, саме діалогові та партнерські комунікативні технології повинні стати основою державного управління як у Харківському регіоні, так і в Україні в цілому. Позбавлення вітчизняного державного управління комплексу “радянського чиновника”, коли управлінець не був слугою народу, а відчував свою зверхність над ним, залишається нагальним завданням і у сучасних українських реаліях. Викорінення вищезначеного недоліку в державному управлінні буде сприяти встановленню обопільної, демократичної, багатоканальної комунікації між владою та громадянським суспільством.

Таку ситуацію до певної міри можна пояснити недосконалістю існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Щороку протягом 2006 – 2008 рр. кваліфікацію підвищували близько 20 % службовців РДА України. Однак такий цикл повного кваліфікаційного оновлення, який триває від 5 до 7 років, не дає змоги вчасно реагувати на нові виклики та не сприяє впровадженню інноваційних технологій управління у практику діяльності місцевих органів виконавчої влади [7, с. 100]. Система підвищення кваліфікації державних службовців в усіх регіонах України (і на Харківщині зокрема), на нашу думку, має бути вдосконалена в напрямі її безперервності, а також має передбачати постійний зв'язок теорії та практики, який неможливий поза діалоговою взаємодією з громадськістю, поза системним використанням новітніх комунікативних технологій.

Механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості охоплює систему параметрів, що характеризують учасників процесу взаємодії, сукупність проявів самого процесу взаємодії, нормативно-правовий, соціально- організаційний простір (ресурси, можливості учасників взаємодії), а також інформаційні потоки та зворотній зв'язок в системі взаємодії органів влади й громадськості. Розробка концепції механізму діалогової взаємодії в державному управлінні потребує такого розуміння форм, параметрів, функцій, характеристик як суб'єктів, так і самого процесу взаємодії в управлінні державою, коли кінцевою метою постає побудова стратегії співробітництва органів влади та громадськості.

З нашої точки зору, вплив громадських організацій на вироблення державної політики у сфері комунікативних механізмів має три напрями: допомога у визначенні найбільш актуальних проблем (узгодження шляхів подолання проблеми, визначення пріоритетності завдань); політичне конструювання шляхів розв'язання проблеми (вибір найбільш правильного шляху з усіх можливих); імплементація теорії в практику (безпосереднє вирішення проблеми).

О. Крутій визначає чотири можливі шляхи впливу громадських організацій на державну політику: безпосередня взаємодія; консультативні дії; переговорні процеси з владними структурами; наглядовий контроль.

Перший шлях безпосередньо впливає на розв'язання актуальних проблемних питань, які не можуть бути вирішені державою. Цей параметр дає короткостроковий ефект, якщо не комбінується одночасно з впливом на зміну політики держави щодо вирішення питання. Консультативний вплив стосується спрямування державної політики в правильне річище. Громадські організації шукають шляхи врахування інтересів і проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з владними структурами. Інноваційний підхід виявляє себе в розробці та демонстрації нових шляхів вирішення проблем. Наглядовий контроль за правильним виконанням державної політики є окремою формою впливу громадських організацій на органи влади [6]. Ці загальні шляхи впливу громадських організацій на державну політику мають бути реалізовані за допомогою конкретних комунікативних механізмів державного управління.

С. Штурхецький, аналізуючи моделі комунікацій, зазначає: лінійна комунікація є найпримітивнішою формою комунікації і означає односторонність спрямованих комунікатором повідомлень, без зворотного зв'язку з комунікантом. Така комунікація може бути досить ефективною за умови вдало підібраних медіа-каналів. До недоліків лінійної комунікації відносять неможливість вносити корективи у кодування переданого повідомлення. У будь-який момент комунікація може обірватися не лише через бажання комунікатора, а й через несприйняття повідомлення комунікантом. Оперативно відстежити сприйняття повідомлення в такій ситуації уявляється надзвичайно важким завданням. Така форма комунікації

притаманна зазвичай тоталітарному суспільству із наперед визначеною (заданою) монологічністю комунікативного потоку.

Інтерактивна модель позбавлена однобічності лінійної комунікації. Вона передбачає зворотний зв'язок між комунікатором і комунікантом, що дозволяє обом учасникам комунікативного процесу краще адаптуватися одне до одного. Фактично, у цій моделі описана ситуація, коли відбувається одноразова зміна ролей – комунікант стає комунікатором, а комунікатор – комунікантом. За такої моделі стає можливим вимірювати громадську думку і будувати ефективні програми комунікацій з громадськістю. Навіть традиційні для лінійної моделі комунікації ЗМК можуть застосовувати цю модель, вводячи інтерактивне голосування радіослухачів чи телеглядачів, упроваджуючи практику прямих ефірів із можливістю зателефонувати (надіслати SMS-повідомлення) до студії й поставити запитання герою радіо-, телепередачі.

Транзакційна модель комунікації передбачає не разову зміну ролей між комунікатором і комунікантом, а багаторазову, почергову зміну ролей. Практичне застосування такої моделі вимагає певного рівня підготовки з боку учасників комунікативного процесу, їхнього володіння етичними нормами ведення діалогу і, зрештою, відігравання певної соціальної ролі, здійснення певної кваліфікованої функції у соціальній системі (саме через питання, пов'язані із здійсненням цих функцій, виникає необхідність комунікації, причому складного, транзакційного характеру). Отже, і ризики можуть виникати більші. Якщо інтерактивна модель дає можливість для формування ефективних програм комунікацій із громадськістю, то транзакційна модель дозволяє планувати і впроваджувати довготривалі комунікативні стратегії [9, с. 31–34].

На нашу думку, саме інтерактивна і транзакційна моделі можуть бути віднесені до найбільш перспективних моделей застосування комунікативних механізмів державного управління на регіональному й загальнонаціональному рівнях. Інтерактивна і транзакційна моделі спираються на принципи, завдяки яким починають запроваджуватися в дію механізми подолання існуючих недоліків у комунікативних практиках державного управління. Зокрема, до цих принципів може бути віднесена так звана “мотиваційна послідовність Алана Монро”, що передбачає п'ятиступеневу схему комунікації: привертання уваги (позначення актуальної мети, яка має зацікавити аудиторію); ствердження потреби (демонстрація природи проблеми, що демонструє необхідність змін); задоволення потреби (пояснення того, як запропонований план має розв'язати проблему); візуалізація (показ того, що пропозиція дає особисто кожному слухачеві); заклик до дії (визначення напрямку, в якому слухачі мають рухатися).

Мотиваційна послідовність Монро постає універсальним механізмом активізації учасників комунікативного процесу. Тому вона може бути

використана як стрижень для реалізації різноманітних комунікативних механізмів, що були охарактеризовані нами вище: громадських слухань, моніторингу діяльності партійних структур, аналітичних досліджень громадської думки.

Поряд із цим складовою перспективної моделі застосування комунікативних механізмів у державному управлінні постають електронні комунікації. До очевидних позитивів їх використання С. Штурхецький відносить: мінімальні, порівняно з іншими комунікативними технологіями, витрати; разове охоплення великої аудиторії; “демократичність” спілкування як можливість виникнення неформальних контактів; мультимедійність (використання фото-, аудіо-, відеоматеріалів); мобілізаційний потенціал – швидкий рекрутинг прихильників кандидата, можливість планування зустрічей, громадських слухань, обговорень [9, с. 99].

До суттєвих недоліків у застосуванні комунікативних механізмів у державному управлінні можна віднести також неефективну організацію взаємодії між місцевими державними адміністраціями різних рівнів, на яку звертає увагу український фахівець В. Куйбіда. Він зазначає, що районний рівень є достатньо слабким для проведення ефективної державної політики. Крім того, контрольні функції районної державної адміністрації обмежені лише містами районного значення, селами, селищами. Щодо міст обласного значення, то передбачена Конституцією контрольна функція місцевих державних адміністрацій практично не застосовується ні з боку обласної державної адміністрації, ні з боку районної державної адміністрації. Обласна державна адміністрація часто слугує поштовою скринькою, посередником між центральними органами виконавчої влади та районними державними адміністраціями при виконанні більшості завдань уряду. При цьому районні державні адміністрації здебільшого не мають відповідних ресурсів для виконання таких завдань, у першу чергу, кадрових, у той час, як обласна державна адміністрація через віддаленість від територій не має можливості для ефективної реалізації державної політики [7, с. 97].

Так, аналізуючи зарубіжний досвід, О. Крутій робить висновок, що взаємодію органів влади і громадськості можна розвивати за трьома основними напрямками: впровадження засад нових моделей державного управління; узагальнення досвіду розгалуженої мережі соціального діалогу громадських організацій; аналізу й варіативності структури багаторівневості та змісту діяльності спеціалізованих органів, спрямованих на координацію взаємодії влади і громадськості.

Реалізація цих форм комплексно, на всіх рівнях, забезпечує функціонування механізмів державного управління, що відповідає засадам успішної побудови громадянського суспільства [5]. Можна стверджувати, що вона сприятиме утвердженню демократичного врядування в Україні, за допомогою використання сучасних комунікативних механізмів державного управління.

Ефективна комунікація як у межах системи державноуправлінських відносин між різними владними структурами, так і в системі їх взаємовідносин з інститутами громадянського суспільства, громадськістю в цілому має бути забезпечена формуванням соціально-ціннісної системи державного управління, яка б відповідала потребам сьогодення, усталеним демократичним принципам її влаштування й функціонування, користувалася підтримкою та довірою з боку різноманітних неурядових організацій.

Отже, для України найбільш перспективною на цей час постає інтерактивна модель комунікативних механізмів у сфері державного управління. До її переваг належать відповідність демократичним засадам, основним вимогам розбудови громадянського суспільства в умовах масштабних соціально-політичних трансформацій, які відбуваються в Україні. Реалізація інтерактивної моделі створює умови для запровадження у подальшій перспективі транзакційної моделі комунікативних технологій як механізмів розвитку державного управління. Ця модель відображає реальне наділення соціальними функціями усіх учасників комунікативного процесу у сфері державного управління на всіх рівнях, визнання їх рівноправними суб'єктами комунікації.

Успішність застосування інтерактивної і транзакційної моделей комунікативних механізмів визначається, передусім, системними діями органів державної та місцевої влади й територіальної громади. Їх співпраця дозволить подолати наявні недоліки в системі комунікації, вдосконалити існуючі або запровадити нові перспективні механізми реалізації комунікативних моделей у сфері державного управління (застосування електронних комунікацій, моніторингові методи, громадська експертиза, запровадження посади місцевого омбудсмена). У підсумку такі дії мають зробити систему державного управління більш відкритою та прозорою.

Література:

1. *Бейко О. В.* Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів [Електронний ресурс] / О. В. Бейко. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
2. *Брянник Н. В.* Общие проблемы философии науки : [словарь для аспирантов и соискателей] / Н. В. Брянник ; [сост. и общ. ред. ; отв. ред. О. Н. Дьячкова]. – Екатеринбург : Изд-во Уральского ун-та, 2007. – 318 с.
3. *Висоцький О. Ю.* Технології легітимації політичної влади: теорія та практика : монографія / О. Ю. Висоцький. – Дніпропетр. : Пороги, 2010. – 318 с.
4. *Квіт С. М.* Масові комунікації : [підручник] / С. М. Квіт. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2008. – 206 с.
5. *Крутій О. М.* Комплексний механізм діалогової взаємодії органів влади і громадськості [Електронний ресурс] / О. М. Крутій. – Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua>.

6. Крутій О. М. Соціальні технології взаємодії суб'єктів державного управління [Електронний ресурс] / О. М. Крутій. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.

7. Куйбіда В. Проблеми та перспективи функціонування місцевих органів виконавчої влади / В. Куйбіда // Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації. – К. : Університет “Україна”, 2010. – № 4. – С. 94–104.

8. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. — М. : Рефл-бук ; К. : Ваклер, 2001. – 656 с.

9. Штурхецький С. В. Комунікативний потенціал місцевого самоврядування в Україні : монографія / С. В. Штурхецький. – Рівне : ТОВ “ОВІД”, 2011. – 148 с.

10. Яковлев И. П. Ключи к общению. Основы теории коммуникаций ; Изд. 2-е, перераб. / И. П. Яковлев. – СПб. : Авалон, Азбука-классика, 2006. – 240 с.

Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.