

К. О. Глубоченко,
аспірант кафедри державної служби Інституту
державного управління ЧДУ ім. П. Могили, м. Миколаїв

ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано модель підсистеми взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління. Проаналізовано особливості функціонування механізмів взаємодії органів державної влади із зовнішньою та внутрішньою громадськістю та визначено напрямки подальших розвідок даної проблематики в системі державного управління.

Ключові слова: механізми взаємодії органів державної влади з громадськістю; комунікативна взаємодія; інформування; управлінське спілкування.

Розвиток поглядів на функціонування механізмів взаємодії органів державної влади (ОДВ) з громадськістю у системі державного управління, здебільшого рухався в напрямку аналізу управлінської взаємодії за лінійною моделлю. Тобто вихідним положенням механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю в державному управлінні розглядались такі, коли комунікант (держава) впливає на реципієнта (громадськість) за допомогою різноманітних опосередковуючих засобів – ЗМІ, мережі Інтернет, референтних груп тощо. Пізніше особливу увагу дослідники почали приділяти наявності в цьому процесі зворотного зв'язку, для того щоб відслідкувати «відповідь» – реакцію реципієнта (громадськості) на повідомлення ОДВ. Наукова думка дійшла висновку, що державноуправлінська взаємодія є продуктом інтеракції влади і громади, метою якої є взаємна довіра та конструктивна співпраця комуніканта та реципієнта.

Функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю отримало часткове висвітлення в наукових працях. Це, зокрема, дослідження авторів Н. Дніпренко [2], Н. Драгомирецької [3], В. Надраги [4], Д. Терещенко [6], Л. Усаченко [7], В. Яценко [8] та ін. У працях дослідників механізми взаємодії ОДВ з громадськістю аналізуються з позицій різних теоретико-

методологічних підходів, проте безпосереднього аналізу процесу функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю в системі державного управління проведено не було.

Метою даної статті є обґрунтування моделі функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління.

Систематизація процесів взаємодії органів державної влади з громадськістю проводилась у відповідних державноуправлінських дослідженнях з різних боків. Основою побудови моделей системи взаємодії, здебільшого, виступали особливості комунікацій влади з громадськістю. Зокрема, Д.Терещенко пропонує модель взаємодії органів влади з громадськістю на місцевому рівні. Автор зазначає, що на місцевому рівні комунікативну взаємодію можна визначити як інформаційний обмін між інститутами державного управління на місцях та споживачами їхніх послуг – населенням, підприємствами, установами й організаціями. Елементами даної системи є суб'єкт (керуюча підсистема) та об'єкт (керівна підсистема) управління надання управлінських послуг, а також суб'єктно-об'єктні відносини, що виникають між ними [6, с. 81]. Відповідно до запропонованої автором моделі чотири компоненти (місцеві органи влади, споживачі управлінських послуг, контактні аудиторії, посередники) є джерелами комунікацій і створюють систему взаємодії, організовану для досягнення загальних цілей: найбільш повного задоволення потреб споживачів в управлінських послугах. Функціонування даної системи засноване на взаємозв'язках усіх учасників комунікативного процесу, що об'єктивно існують у його середовищі. Однак сама по собі взаємодія не є комунікацією, головне ж полягає в її обміні [6, с. 82–83].

Можемо звернути увагу на те, що автор окремо виділяє внутрішні та зовнішні канали комунікацій, що збігається з нашою позицією щодо структурування механізмів взаємодії з громадськістю в системі державного управління. Проте щодо виокремлення каналів взаємодії місцевої влади і

громади можна помітити деяке дублювання відносно реалізації взаємодії з зовнішньою громадськістю без урахування внутрішнього напрямку взаємодії.

Н. Драгомирецька натомість співвідносить систему комунікативної діяльності та систему взаємодії в державному управлінні. Автор зазначає, що комунікативна діяльність є системою динамічною, і тому її доцільно трактувати як багатоканальну систему взаємодії, котра стосується комунікації як спілкування: на рівні міжособистісного спілкування, міжгрупового спілкування, процесів спілкування між особистістю і групою, а також факторів впливу на оточення з метою спонукання цих людей до діяльності. Таку систему взаємодії спрямовано на підтримку контактів між суб'єктами або групами суб'єктів: прямих, опосередкованих, вербальних, невербальних [3, с. 59]. Тобто система взаємодії, на думку дослідника, охоплює всі інформаційні зв'язки, що існують у системі державного управління.

Л. Усаченко також зазначає, що в загальному значенні комунікація визначається як різновид взаємодії між суб'єктом інформаційного впливу за посередництвом певного визначеного об'єкта, тобто повідомлення [7, с. 280]. Автор також наголошує, що в Україні існує потреба у розробленні стратегічної програми комунікативної взаємодії влади й громадськості, яка б передбачала вивчення та аналіз стану громадської думки. Для цього необхідним є налагодження системи постійного зв'язку з авторитетними впливовими структурами громадянського суспільства [7, с. 282]. Тобто зовнішня громадськість у даній системі взаємодії розглядається інституціалізовано. При цьому посередниками в налагодженні цього процесу часто виступають як традиційні, так і новітні засоби масової інформації.

Н. Дніпренко в розвиток цього зауважує, що в державному управлінні ми маємо справу з взаємодією як на рівні інституціалізованих взаємин влади і суспільства, міждержавних відносин, так і на рівні міжлюдського спілкування [2, с. 52]. Тобто модель системи функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю виглядає у формі інформаційних зв'язків між

інститутами державної влади та громадськості та між окремими представниками влади й громадськості.

В. Яценко зазначає, що становлення й розвиток державності в Україні вимагають, у першу чергу, формування інфраструктури державного управління, що базується на взаємодії державної влади і громадянського суспільства за допомогою важелів держави, з одного боку, та впливу на них інститутів громадянського суспільства – з іншого [8, с. 68]. Тобто система взаємодії в цьому разі являє собою взаємовплив держави і громадськості одна на одну за допомогою підсистеми важелів, а не компетентних інститутів.

Отже, можемо помітити, що моделювання системи взаємодії є перспективним та актуальним напрямком досліджень у системі державного управління. Проте спрямованість та багатоканальність функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю, що відбивають особливості функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю, відображено у працях дещо поверхово.

Як уже було зазначено вище, у державних та муніципальних органах влади цілі й завдання структурних підрозділів, призначених виконувати PR-функції, в основному, спрямовано на одностороннє висвітлення діяльності ОДВ, рішень суб'єктів державного управління, досить часто без урахування результатів моніторингу громадської думки. Прес-служби та відділи внутрішньої політики, здебільшого, виконують завдання з організації та забезпечення постачання інформації структурам громадянського суспільства, їхнього інформування про основні напрямки внутрішньої політики держави. В органах муніципальної влади основною структурою, що формально виконує функції інформування, є прес-служба. Це теж зводить механізми зовнішньої взаємодії ОДВ з громадою лише до інформування, а не до інтерактивної взаємодії.

Принципи інформаційної діяльності органів державного управління є принципами інформування (односторонньої взаємодії) – вихідними

положеннями, що стосуються процесу використання інформації. Т. Гаман виділяє такі принципи інформування: принцип науковості інформації; своєчасності інформування; змістовної несуперечності інформування; адаптованості інформування; достатності інформування; формалізації інформування; документованості інформування [1, с. 46]. Інформування здійснюється в межах певного інформаційного приводу, що є рушійною силою механізмів взаємодії даного типу. Крім того, досить часто активним реципієнтом виступає сама громадськість, а не влада, особливо якщо предметом повідомлення є гостра соціально-економічна проблематика. У даному разі, звертаючися до пропонованого нами категоріального апарату, має йтися про зворотну взаємодію, адже саме в цьому випадку реципієнт як суб'єкт розглядає владу як джерело інформації, тобто об'єкт. Причому можемо стверджувати, що інформування, інтерактивна взаємодія та зворотна взаємодія не є повністю відокремленими одна від одної механізмами взаємодії ОДВ із зовнішньою громадськістю. Досить часто вони є поєднаними певним причинно-наслідковим зв'язком. Інформованість населення сприяє формуванню громадянської позиції певних соціальних груп та підвищує їхню громадську активність.

Механізми зворотної взаємодії можуть реалізовуватись як інституціональним, так і неформальним шляхом. Інституціональний запит від реципієнта-громадськості може реалізовуватись через інструменти розгляду звернень громадян, інформаційних запитів від неурядових організацій, ЗМІ, звернень медіа до прес-служб ОДВ. Якщо адекватної відповіді від комуніканта-влади на запити громадськості не надходить, включається неформальний канал інформації у вигляді чуток.

Отже, підсумовуючи, ми можемо виділити три види механізмів взаємодії, характерної для підсистеми взаємодії ОДВ із зовнішньою громадськістю:

- інформування громадськості (одностороння взаємодія);
- інтерактивна взаємодія (двостороння взаємодія);

- зворотна взаємодія.

Іншим критерієм розрізнення видів взаємодії ОДВ з громадськістю в системі державного управління виступає, як уже було обґрунтовано вище, канал узаємодії, за яким транслюється відповідне державноуправлінське повідомлення. Звісно, найбільш прогресивним каналом узаємодії виступає електронний канал завдяки зменшенню кількості комунікативних бар'єрів та наявності можливостей забезпечити зворотний зв'язок з реципієнтом. У ході вдосконалення механізмів функціонування взаємодії ОДВ з громадськістю в системі державного управління потрібно приділити особливу увагу методам подолання комунікативних бар'єрів в електронній взаємодії, що дозволить підвищити рівень інтерактивності у процесі реалізації взаємодії ОДВ з громадськістю, не обмежуючись виключним інформуванням громадян, що, у свою чергу, позитивно вплине на рівень прозорості державного управління та ефективності взаємодії за лінією “влада – громада”. Традиційними каналами функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю виступають усний та електронний канали взаємодії.

Проте, незалежно від обраного каналу функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю, нездатність учасників узаємодії усвідомити, що відправлене та отримане повідомлення не завжди збігаються, є поширеною причиною ускладнення інформаційного обміну. Тобто певні бар'єри є в кожному каналі функціонування механізмів взаємодії.

Усний, документний та електронний канали функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю в системі державного управління взаємодоповнюють одне одного та утворюють певну підсистему взаємодії. Її доповнення розробленою нами типологією механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю дозволяють нам розробити певну модель, що віддзеркалює структуру та особливості функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю в системі державного управління.

Проте аналіз підсистеми механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю був би неповним без урахування механізмів узаємодії ОДВ із внутрішньою

громадськістю. Поняття внутрішньої громадськості розробляється в теорії та практиці публік релейшнз досить давно і є одним із ключових та змістовних понять науки про налагодження взаємодії з громадськістю. У найзагальнішому розумінні під громадськістю мається на увазі будь-яка група людей, що так чи інакше пов'язана з реалізацією організацією або установою своєї діяльності. У тому числі це є її власні службовці, а також зовнішня громада. Отже, у літературі з публік релейшнз найбільш поширеною категоризацією громадськості є розподіл її на дві групи: зовнішню і внутрішню. Можуть бути виділені різні рівні взаємодії з різними групами зовнішньої та внутрішньої громадськості. Для ОДВ, безумовно, важливою є підтримка взаємовигідних зв'язків як із зовнішньою, так і з внутрішньою громадськістю.

Механізми взаємодії з внутрішньою громадськістю в системі державного управління реалізуються у трьох площинах: безпосередньої ієрархії (субординації) – вертикальної взаємодії між державними службовцями та їхніми керівниками; координації – горизонтальної взаємодії між державними службовцями одного рангу; та реординації – зворотної вертикальної взаємодії, коли трансляцію певного повідомлення ініціює державний службовець, що знаходиться нижче за ієрархією, ніж реципієнт повідомлення.

Можемо стверджувати, що в науці державного управління щодо розуміння субординаційних, координаційних та реординаційних механізмів взаємодії існує певна специфіка: трансляція повідомлення може розглядатися як інституціалізовано (від одного ОДВ до іншого), так і міжособистісно (від одного державного службовця до іншого) [9].

Крім того, можемо зазначити, що аналіз механізмів взаємодії з внутрішньою громадськістю ОДВ у наукових джерелах тяжіє до вивчення комунікативного змісту субординаційних, бюрократичних державно-управлінських відносин. Функціонування механізмів координаційної та реординаційної взаємодії в органах державної влади потребують більш

детальних висвітлення й аналізу. Це є важливим, адже налагодження системи внутрішньої взаємодії – обміну інформації на різних рівнях: вертикальному й горизонтальному; організація зворотного зв'язку від керівника, колег і підлеглих після завершення кожної важливої справи; колективне обговорення планів і заходів організації; перехресне навчання службовців і ознайомлення їх із роботою, що виконується в інших відділах, підвищує рівень самоствердження державних службовців не лише вищого, а й інших рівнів у реалізації їх професійних обов'язків [5, с. 43].

Серед елементів системи взаємодії ОДВ з громадськістю можемо виділити суб'єкт системи (С), що відрізняється активною роллю у здійсненні інформаційного впливу, та об'єкт системи (О), що виступає об'єктом інформаційного впливу, механізми взаємодії між суб'єктами та об'єктами системи. Суб'єкт-об'єктні відносини в системі взаємодії ОДВ з громадськістю можуть виникати між конкретними ОДВ та органами місцевого самоврядування, інституціалізованими (неурядові організації – НУО) та неінституціалізованими групами зовнішньої громадськості, а також ЗМІ. Щодо механізму взаємодії з внутрішньою громадськістю, то його систему складають аналогічні елементи, де учасниками суб'єкт-об'єктних відносин з боку громадськості виступають також інституціалізовані (профспілки) та неінституціалізовані групи працівників відповідного ОДВ.

На виході з системи взаємодії ОДВ з громадськістю отримуємо процес розвитку взаємодії ОДВ з громадськістю у вигляді появи нових форм взаємодії, вирішення гострих соціально-економічних проблем регіону, активізації громадської участі, розвитку громадянського суспільства тощо, що є метою (завданнями) механізму взаємодії ОДВ з громадськістю.

Отже, у межах системного та структурно-функціонального підходів можемо сформулювати визначення механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю як системи відносин, що виникають між суб'єктами системи – ОДВ, НУО, ЗМІ, неінституціалізованими громадськими утвореннями у процесі досягнення цілей, що стоять перед суб'єктами системи. При цьому

механізми взаємодії ОДВ з громадськістю включають у себе такі складові: цілі та мотиви суб'єктів та об'єктів інформаційного впливу; методи (засоби) налагодження та підтримки процесу взаємодії ОДВ з громадськістю; зв'язки, що виникають між суб'єктами та об'єктами впливу (канал взаємодії); ресурси (політичні, економічні, соціальні), при використанні яких забезпечується процес розвитку взаємодії ОДВ з громадськістю та поставлені учасниками процесу цілі реалізуються.

Стосовно функціонування досліджуваних механізмів у будь-якому разі початковим елементом функціонування того чи іншого механізму взаємодії ОДВ з громадськістю є суб'єкт взаємодії (С – ОДВ, інституціолізована чи неінституціолізована громадськість, або рівнозначні суб'єкти – учасники взаємодії з боку ОДВ та громадськості). Одночасно з визначенням суб'єктності взаємодії детермінується мета взаємодії (Ц), що втілюється в конкретні завдання суб'єкта взаємодії (з1-зN). Далі визначаються засоби налагодження та підтримки взаємодії ОДВ з громадськістю, що призначені виконати поставлені завдання (зс1-зсN), та канали здійснення взаємодії, де визначені засоби можуть виконати своє призначення щодо для реалізації завдань, поставлених активним суб'єктом системи взаємодії щодо об'єкта (пасивного суб'єкта системи).

Запропонована нами модель функціонування механізмів взаємодії ОДВ з громадськістю в системі державного управління (рисунок) інтегрує показники спрямованості механізмів взаємодії ОДВ із зовнішньою та внутрішньою громадськістю та каналів функціонування механізмів взаємодії.

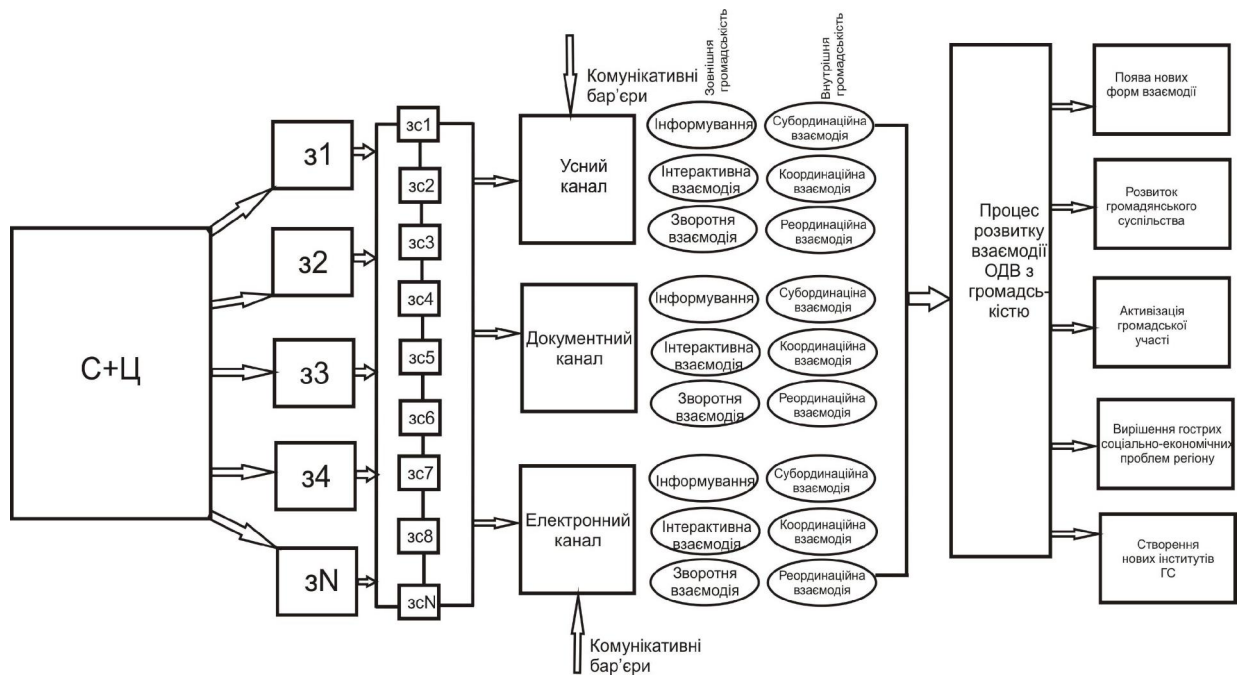


Рис.1. Модель функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю

Запропонована модель підсистеми механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління базується на положенні, за яким усний, документний та електронний канали функціонування механізмів взаємодії в системі державного управління реалізуються за допомогою універсальних механізмів. Підсистема механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління представлена як модель для інтеграції типів механізмів взаємодії органів державної влади із зовнішньою та внутрішньою громадськістю та каналів функціонування механізмів взаємодії з громадськістю.

Список використаних джерел

1. Гаман Т. Принципи інформаційної діяльності органів державного управління в регіонах України / Т. Гаман // Вісн. держ. служби України. – 2004. – № 4. – С. 45–48.
2. Дніпренко Н. К. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект : дис. ... к.держ.упр. : 25.00.01 / Н. К. Дніпренко. – К., 2005. – 168 с.
3. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : дис. ... д.держ.упр. : 25.00.01 / Н. М. Драгомирецька. – К., 2007. – 464 с.

4. Надрага В. І. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні: автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.02 / В. І. Надрага. – К., 2003. – 16 с.

5. Озірська С. М. Про доцільність та потреби визначення мотивації професійної поведінки державних службовців / С. М. Озірська // Вісн. УАДУ. – 1997. – № 3/4. – С. 42–49.

6. Терещенко Д. Комунікації як засіб регуляції інформаційного обміну в системі надання управлінських послуг / Д. Терещенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса, 2007. – Вип. 1 (29). – 368 с.

7. Усаченко Л. М. Комунікативна взаємодія влади й громадськості в умовах демократизації державного управління / Л. М. Усаченко // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Ч. 2. – Львів. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 428 с.

8. Яценко В. Статус громадської думки в системі інститутів суспільства та її вплив на механізми державного управління / В. Яценко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2008. – Вип. 2 (34). – С. 63–69.

9. Хачатурян Х. В. Реформування державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій / Х. В. Хачатурян // Державне будівництво : електрон. наук. фах. видання. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/08.pdf>

Glubochenko K. O. Functioning of mechanisms of interaction of administrative institutes with public in the system of public administration.

In the article the model of sub-systems of interaction of administrative institutes with public in the system of public administration has been grounded. Peculiarities of functioning of mechanisms of administrative institute's interaction with external and internal public have been analyzed and ways of future researches of this problematic have been designated.

Key words: mechanisms of administrative institute's interaction with public; communicative interaction; informing; administrative communication.

Глубоченко Е. А. Функционирование механизмов взаимодействия органов государственной власти с общественностью в системе государственного управления.

Обоснована модель подсистемы взаимодействия органов государственной власти с общественностью в системе государственного управления. Проанализированы особенности функционирования механизмов взаимодействия органов государственной власти с внешней и внутренней общественностью и определены направления дальнейших исследований данной проблематики в системе государственного управления.

Ключевые слова: механизмы взаимодействия органов государственной власти с общественностью; коммуникативное взаимодействие; информирование; управленческое общение.