

УДК 35:659.2-027.21

С. Ганущин

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено обґрунтування необхідності формування комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами. Визначено теоретико-методологічні засади становлення комунікативної системи публічного управління та розроблено її структурно-функціональну модель.

**Ключові слова:** державне управління, засоби масової комунікації, інститути громадянського суспільства, комунікативна система публічного управління, місцеве самоврядування, становлення, теоретико-методологічні засади, формування.

Упровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі шляхом поступального розвитку в напрямках забезпечення розвитку, безпеки, відповідальності, гордості передбачає формування сучасної системи комунікацій для узгодженості взаємодії різних суспільних суб'єктів – владних (державного управління та місцевого самоврядування), бізнесових структур, інститутів громадянського суспільства та громадян [1]. У формуванні суспільної комунікативної системи, відповідної сучасним глобалізаційним процесам та інформаційним технологіям, визначальна і координуюча роль належить відповідним органам публічного управління, оскільки “комунікація стає обов'язковою діяльністю сучасних демократій, забезпечуючи участь громадськості у прийнятті рішень і контроль за діями влади; являючи собою процес обміну інформації, забезпечуючи відкритість влади для громадськості та громадськості для влади, формуючи довіру громадян до влади і надаючи останній можливість отримати підтримку, стабілізуючи суспільні відносини” [2].

Становлення ефективної суспільної комунікації, підсистемою якої є комунікативний комплекс публічної влади, можливе за умови реформування системи публічного управління. Таким чином, процеси формування ефективної системи суспільної комунікації, реформування публічного управління, розвитку інститутів громадянського суспільства є взаємозалежними і за умови їх узгодженості здатні забезпечити синергетичний ефект суспільного поступу. Однак успішність формування та ефективність комунікативної системи публічного управління значною мірою визначається ґрунтовністю та досконалістю теоретико-методологічних засад, на яких базується розроблення та реалізація комунікативної політики, метою якої є формування загального смислового простору, сприйняття та розуміння шляхів розвитку суспільства, способів та інструментів вирішення проблем спільними зусиллями різних суспільних суб'єктів. Визначення теоретико-методологічних засад формування системи суспільної комунікації публічного управління є метою дослідження, яку доцільно реалізувати через виконання таких завдань, як: обґрунтування необхідності формування комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності

суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами; визначення комплексу теоретико-методологічних засад становлення комунікативної системи публічного управління; розроблення її структурно-функціональної моделі.

У реалізації цих завдань доцільно ґрунтуватись на класичних теоріях комунікації та напрацювання таких вітчизняних дослідників, як: Т. Андрійчук, В. Бакуменко, А. Баровська, І. Василенко, Н. Грицяк, С. Даниленко, І. Делікатна, Т. Джига, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, М. Задорожна, А. Кохан, О. Крутій, А. Мельник, В. Міронченко, О. Молодцов, Н. Нижник, Л. Пашко, Г. Почепцов, Ю. Работя, О. Радченко, І. Розпутенко, О. Твердохліб, В. Шамрай, Л. Шкляр, В. Яблонський, О. Ярош, С. Яценко.

Всебічний і ґрунтовний аналіз проблеми суспільних комунікацій в Україні в умовах сучасних внутрішніх і зовнішніх викликів здійснили учасники науково-практичної конференції “Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання”, організованої Національним інститутом стратегічних досліджень та The communication reform group при Кабінеті Міністрів України. Вітчизняні та зарубіжні науковці та практики, опрацювавши питання необхідності переходу у сфері державної політики від інформування до комунікації; понятійно-категоріального апарату визначення системи публічної комунікації; інституційного, нормативно-правового забезпечення комунікації органів державної влади, дійшли згоди щодо: невідкладної зміни системи державного управління, переходу від політики інформування до публічної комунікації для запровадження європейської моделі суспільних відносин; доцільності реалізації комунікації органів державної влади на належних теоретико-методологічних засадах (чіткому понятійно-категоріальному апараті, що означає вироблення сучасного глосарію; адекватній методології та критеріях оцінки ефективності); необхідності вивчення міжнародного досвіду комунікації органів державної влади, її нормативно-правового й інституційного забезпечення для визначення оптимальних підходів і моделей комунікації для впровадження їх в Україні; необхідності нормативно-правового закріплення відповідальності органів влади за організацію та відсутність комунікації; вирішення питання належного статусу підрозділів, відповідальних за комунікацію; необхідності розроблення пілотних проектів для апробації світових практик в Україні [3].

В умовах реформування державного управління в Україні одним із актуальних завдань є модернізація системи публічних комунікацій, наближення її до стандартів ЄС та передових країн світу, побудова ефективної моделі комунікативної діяльності органів державної влади. Важливою складовою цього процесу є створення дієвих механізмів координації комунікативних зусиль органів влади, що дасть можливість об'єднати зусилля у вирішенні спільних завдань, уникнути дублювання функцій та спростити організаційну структуру [4].

Однак, щодо визначення й аналізу викликів і завдань запровадження комунікації органів державної влади, доцільно питання поставити дещо ширше, а саме – формування комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами.

Реалізація основних завдань Стратегії реформування “Україна – 2020”, зокрема реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, потребує кардинальної зміни способу взаємовідносин центральних,

регіональних і місцевих органів влади з громадянами, громадами та інституціями громадянського суспільства. Суть зміни способу взаємовідносин – у переході від адміністративно-розпорядчого до управління на основі: принципів взаємовигідного співробітництва; правових і фінансових механізмів; створення умов для набуття належної суб'єктності органами влади, громадами, громадянами та їх об'єднаннями.

Отже, для “забезпечення демократичних процесів постає необхідність сформувати принципово нові моделі суспільної комунікації різних суб'єктів та розробити нові підходи до державної політики в цій сфері – комунікативну політику, ... яка має стосуватися не лише інформаційної сфери чи зв'язків з громадськістю, а усіх галузевих напрямів державного управління та всіх гілок влади” [5] і яка має базуватись на таких критеріях, як: формування суб'єктно-суб'єктних взаємовідносин між владою та громадянами, громадами й інституціями громадянського суспільства; повага, формування доброзичливих відносин між владою та громадськістю, розуміння її очікувань і координація зусиль на їх реалізацію; контроль за органами влади “знизу” – з боку громадянського суспільства.

Таким чином, “державна комунікативна політика – це організована, цілеспрямована та відносно стабільна діяльність органів влади щодо: проведення широкого діалогу стосовно цілей, завдань, напрямів державотворення; забезпечення громадськості вчасною, чіткою, достовірною, релевантною інформацією та роз'яснення суспільної вигоди стосовно конкретних політик, державних програм, адміністративних послуг та ініціатив органів влади; налагодження ефективних каналів зворотного зв'язку; формування довіри до владних структур; створення бренду (іміджу) держави. Метою державної комунікативної політики є формування спільного смислового простору та бачення розвитку держави. Для реалізації цієї мети необхідним є належне координування комунікативних зусиль різних органів влади, якісне управління комунікативними потоками, відповідність комунікативним потребам різних аудиторій” [6]. Невід'ємною складовою державної комунікативної політики є комунікаційна політика як “організована, цілеспрямована та відносно стабільна діяльність органів влади щодо забезпечення функціонування та розвитку системи засобів, ліній зв'язку, що забезпечують рух інформації, а саме: ІТ, ІКТ, зокрема мережі ширококутового Інтернету, технічного забезпечення функціонування медіа (телекомунікації, мовлення) тощо” [7].

Комунікація як спосіб координації діяльності суб'єктів у площині вироблення та реалізації державної політики потребує запровадження нових форм взаємодії органів влади різних рівнів, участі інститутів громадянського суспільства та мас-медіа.

Предметом і методами комунікативної взаємодії суспільних суб'єктів здійснення комунікативної публічної політики є: на етапі формування порядку денного – визначення суспільних проблем; опитування громадської думки; інформування стейкхолдерів; на етапі вибору альтернатив – консультування з громадськістю та експертними середовищами; аналітичні дослідження; прогнозування та проектування розвитку процесів; на етапі прийняття рішення – вибір ефективної альтернативи; оцінка впливів; інформування стейкхолдерів і громадськості; на етапі реалізації рішення – впровадження рішення; роз'яснення; експертне оцінювання; громадський контроль [8].

Формування ефективної комунікативної системи публічного управління як способу забезпечення координованості діяльності суб'єктів державної, самоврядної, громадської, медійної влад щодо управління суспільними процесами наперед

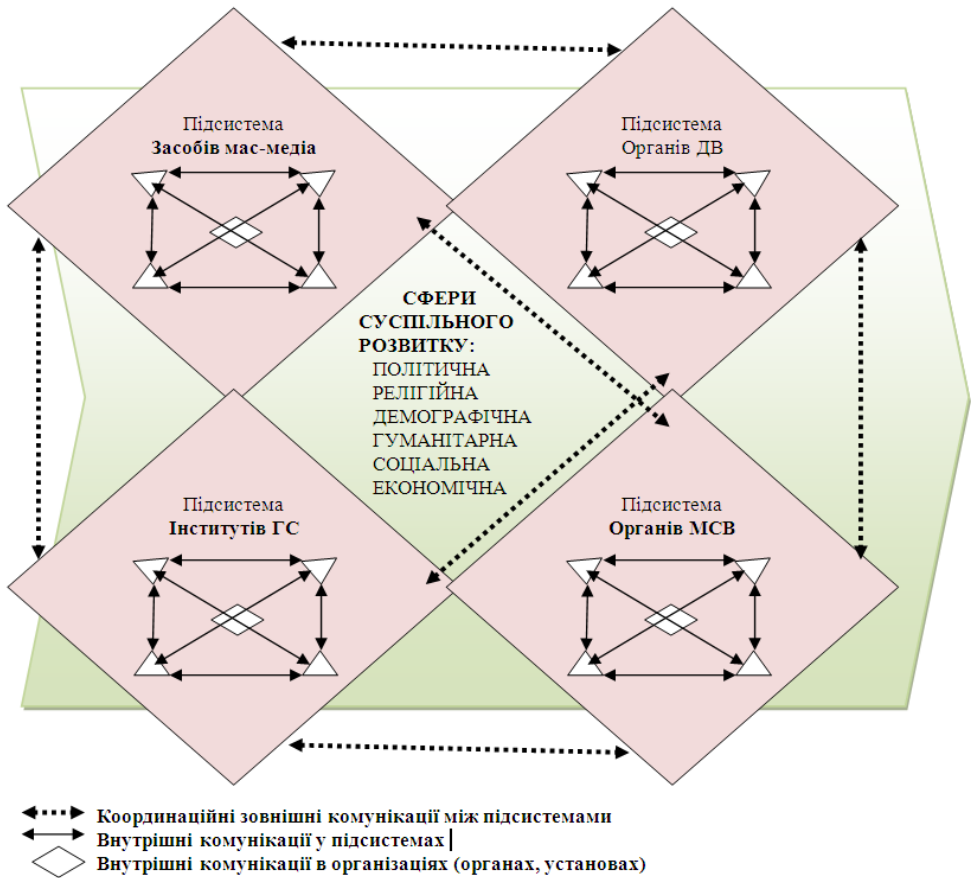
потребує визначення комплексу її теоретико-методологічних засад, а саме: окреслення проблем, верифікація фактів як наукових, формулювання гіпотез, визначення адекватних предметності теорій, ідей, принципів, законів, категорій і понять. Таким чином, питання не доцільно обмежувати лише “визначенням фахових термінів і формування глосарію” [9].

Проблему доцільно окреслити у ширшій, власне методологічній, площині – з’ясування умов, способів і засобів “перетворення позитивних наукових знань про дійсність в метод подальшого пізнання цієї діяльності” [10]. Суттю теоретико-методологічного опрацювання проблеми формування ефективної комунікативної системи публічного управління є переведення наявного істинного фундаментального та прикладного знання у площину його застосування як знаряддя, засобу отримання нового достовірного знання, необхідного для здійснення розроблення та реалізації державної комунікативної публічної політики, зокрема в частині визначення: структурно-функціональної будови (моделі) комунікативної системи публічного управління, особливостей змісту та форм, принципів побудови та управління комунікативними процесами, зв’язками та впливами; стратегії (концепції) державної комунікативної публічної політики – стратегічної мети, напрямків і пріоритетів, цілей та завдань, принципів і цінностей, шляхів, способів, засобів та етапів вирішення проблем, нормативно-правових, організаційних, фінансових механізмів і ресурсів, очікуваних результатів та індикаторів реалізації концепції.

Унаслідок цього здійснюється теоретичне освоєння і представлення у формі наукових знань цілісного і системного уявлення про закономірності та сутнісні характеристики комунікативної системи публічного управління. Тобто, її теоретичний вимір: формується внаслідок узагальнення “об’єктивних фактів, досвіду, суспільно-історичної практики людей”; “є формою систематизації наукових знань, способом опису об’єктивної дійсності та засобом пояснення її закономірностей”; здатний “передбачати нові явища, закономірності, тенденції розвитку”; “виступає як система понять, висловлювань, умовиводів, зведених до єдиного об’єднавчого начала, роль якого відіграє певна узагальнююча ідея” [11]. А тому, вихідним етапом теоретико-методологічного визначення проблеми формування ефективної комунікативної системи публічного управління є напрацювання пов’язаних між собою принципів, які є “центральними поняттями, основоположними ідеями, що пронизують певну систему знання і субординують його”, забезпечують “розгортання самого знання у систему, де всі теоретичні положення логічно пов’язані між собою і впливають певним чином одне з одного” [12]. Для цього необхідно проаналізувати у площині адаптації до зазначеної предметності класичні теорії комунікації та сучасні наукові підходи до комунікативних взаємодій, зокрема: М. Бахтіна, Г. Бейтсона, Ж. Бодріяра, Н. Вінера, П. Грайса, А. Грамші, Т. А. ван Дейка, У. Еко, П. Єршова, Дж. Лакоффа, М. Джонсона, Р. Лассуелла, К. Леві-Строса, Ю. Лотмана, Ч. Морріса, НЛП, Е. Ноель-Ноймана, Т. Ньюкомба, А. П’ятигорського, В. Плетта, Е. Роджерса, М. Фуко, Й. Хейзінга, О. Хольсті, К. Шеннона, Г. Шпета, У. Юрі, Р. Якобсона [13].

Комунікації публічного управління доцільно розглядати як сукупність підсистем інформаційно-спонукальних взаємодій (передачі інформації; обміну інформацією; спонукання до діяльності відповідно до змісту інформаційного посилу; продукування інформації у процесі взаємного обміну; впливу на формування свідомості суспільних суб’єктів) між суб’єктами державної, самоврядної, громадської, медійної влад (рис. 1) для забезпечення інформування про

рішення та послуги; роз'яснення суспільних, державних, громадських пріоритетів, залучення стейкхолдерів до прийняття державних і муніципальних рішень; консультування та налагодження належного зворотного зв'язку з громадськістю; сприяння розвитку громадської думки та здійсненню громадського контролю тощо.



**Рис. 1. Схема комунікативної системи публічного управління**

Загалом систему комунікацій публічного управління доречно визначити як взаємно узгоджені комплекси комунікативних горизонтальних і вертикальних, внутрішніх та зовнішніх, формальних і неформальних взаємодій суб'єктів суспільного простору (органів, організацій, установ та представників державної, самоврядної, громадської, медійної влад і громадян) на центральному, регіональному та місцевому рівнях, завдяки яким досягається координованість діяльності суб'єктів щодо управління суспільними процесами. Загальну схему структурно-функціональної моделі комунікативної системи публічного управління подано на рис. 2.



В окресленому напрямку дослідження доцільно окремо та детальніше розглянути теоретико-методологічні засади та структурно-функціональну динаміку процесу становлення комунікативної системи публічного управління.

### Список використаної літератури

1. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : схвалена Указом Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/>.
2. Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 3.
3. Там само. С. 15, 16.
4. Самойленко С. Координація комунікативної діяльності органів виконавчої влади: стан та шляхи вдосконалення // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 60—65.
5. Кохан А. Комунікативна стратегія і тактика органів публічної влади // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 69—75.
6. Баровська А., Коваль І. Комунікативний vs комунікаційний: чому, коли, навіщо // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 98—103.
7. Там само.
8. Кохан А. Комунікативна стратегія і тактика органів публічної влади... С. 71.
9. Запровадження комунікації органів державної влади... С. 15.
10. Філософський енциклопедичний словник : енциклопедія / голов. ред. В. І. Шинкарук ; НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди. К. : Абрис, 2002. С. 374.
11. Там само. С. 633.
12. Там само. С. 519.
13. Ганущин С. Адаптація до предметності державного управління наукових підходів, теорій і моделей комунікацій // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3 (48) / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. С. 76—86.
14. Петров В. Стратегічні комунікації як інструмент протидії у гібридній війні // Запровадження комунікації органів державної влади: виклики та завдання : зб. мат. наук.-практ. конф. / упоряд. А. В. Баровська. К. : Фенікс, 2016. С. 65—69.

**S. Ganushchyn**

### **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF DEVELOPMENT OF THE COMMUNICATIVE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**The necessity of forming a communicative system of public administration as a way of ensuring the coordination of activities of state, self-governing, public and media authorities in management of social processes is grounded. The theoretical and methodological principles of formation of the communicative system of public management and its structural and functional model are defined.**

**Key words: public administration, mass media, civil society institutions, communicative system of public administration, local self-government, establishment, theoretical and methodological principles, formation.**