

УДК 351

Кандагура К.С.,

к. держ. упр.

## **МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНИХ ПРОЕКТІВ У ПОБУДОВІ ВЗАЄМОВІДНОСИН ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

*Анотація.* Проаналізовано сучасні наукові підходи до розуміння процесів побудови взаємовідносин влади з громадськістю. Розроблено класифікацію видів механізмів державного управління та їх впровадження у різних сферах. Запропоновано класифікацію наукових підходів до механізмів побудови взаємовідносин влади з громадськістю. Сформовано критерії результативності побудови взаємовідносин влади з громадськістю. Розроблено та обґрунтовано модель побудови взаємовідносин влади з громадськістю через комунікативні проекти.

*Ключові слова:* механізми державного управління, комунікативні проекти, взаємовідносини, влада, громадськість, засоби масової інформації, об'єднання громадян, фінансово-промислові групи, бізнес-структури, форми та методи вивчення громадської думки.

*Аннотация.* Проанализированы современные научные подходы к пониманию процессов построения взаимоотношений власти с общественностью. Разработана классификация видов механизмов государственного управления и их внедрения в различных сферах. Предложена классификация научных подходов к механизмам построения взаимоотношений власти с общественностью и соотнесена с научными подходами к управлению в менеджменте, предложенными научными школами. Сформированы критерии результативности построения взаимоотношений власти с общественностью. Разработана и обоснована модель построения взаимоотношений власти с общественностью через коммуникативные проекты.

*Ключевые слова:* механизмы государственного управления, коммуникативные проекты, взаимоотношения, власть, общественность, средства массовой информации, объединения граждан, финансово-промышленные группы, бизнес-структуры, формы и методы изучения общественного мнения.

*Summary. The thesis deals with the modern scientific approaches to understanding the processes of building relationships with the public authorities. The classification of types of governance mechanisms and their implementation in various fields. The classification of scientific approaches to the mechanisms of building relationships with the public authorities. Formed performance criteria of building relationships with the public authorities. The model was developed and build relationships with the public authorities through the communicative projects.*

*Keywords: mechanisms of public administration, communication projects, relationships, authority, public, media, public associations, industry groups, businesses, forms and methods of public opinion.*

*Постановка проблеми.* У науковій літературі спостерігається тенденція розгляду взаємовідносин влади з громадськістю, виходячи з їх приналежності до різних сфер діяльності. Зокрема, при дослідженні механізмів державного управління велика увага приділяється розгляду сутності самої категорії, складових елементів, видів механізмів та їх впровадженню у різних сферах, проте відсутній комплексний підхід до механізмів побудови взаємовідносин влади з громадськістю. Недостатньо розглянуті конкретні механізми та їх форми, методи впровадження для покращення взаємовідносин влади з громадськістю. Все це зумовлює необхідність проведення подальших досліджень для побудови результативних та ефективних взаємовідносин влади з громадськістю.

*Метою* даної статті є визначення та аналіз механізмів впровадження комунікативних проектів у побудові взаємовідносин влади та громадськості.

*Аналіз наукового доробку.* Дослідження концептуальних підходів щодо визначення механізмів державного управління, їх різновидів, структурних елементів у контексті комунікації та комунікативної діяльності розглядали у своїх роботах А. Берестовський, Ю. Габермас, Н.

Дніпренко, Н. Драгомирецька та інші. Вивченню громадської думки як відображення ставлення громадськості до влади, приділено увагу в дослідженнях: М. Багмета, М. Головатого, Л. Городенко, В. Набруска, О. Попроцького та інших.

*Виклад основного матеріалу.* Аналіз вітчизняних та зарубіжних літературних джерел, а також проведена класифікація сприяли розробці моделі кумулятивності механізму державного управління, яка складається з 5 елементів: власне механізму державного управління (організаційного, соціального, політичного, економічного, правового, мотиваційного, комплексного); суб'єкту державного управління; впливу через: методи, ресурси, засоби; об'єкту державного управління; реалізованої цілі (реалізованого впливу). Всі вони є послідовними та відображають взаємовідносини між суб'єктом управління (влада) та об'єктом управління (громадськість) й спрямовані на реалізацію цілі (реалізацію впливу). Втім окремо до впливів (їх методів, ресурсів, засобів) не відносять комунікативні проекти.

З огляду на те, що у багатьох дослідженнях простежується характеристика категорії «механізми державного управління» через вплив суб'єкта на об'єкт, процес чи явище, і, враховуючи те, що суб'єктом впливу визначають владу, а основним об'єктом – суспільство, встановлено, що механізми державного управління демонструють зв'язок між владою та громадськістю через функцію впливу влади. Аналіз наукових досліджень дозволив розробити класифікацію різних видів механізмів державного управління за сферами застосування: у вугільній промисловості; у державному управлінні підприємствами сфери інформаційних послуг; у державному управлінні земельних відносин; оподаткування; професійної підготовки працівників внутрішніх справ; системі охорони здоров'я та освіти; при демографічних процесах; у сфері прав жінок; у реформуванні

та розвитку підприємств житлово-комунального господарства; для розвитку соціально-економічної інфраструктури регіону тощо.

Втім, малодослідженими є механізми побудови взаємовідносин влади з громадськістю через комунікативні проекти. Запропоноване авторське визначення категорії «механізм державного управління у побудові взаємовідносин влади з громадськістю через комунікативні проекти» як симбіоз різних засобів та ресурсів, що застосовує суб'єкт управління при отриманні інформації про потреби об'єкта управління та прийнятті управлінських рішень, а також методів, які використовує об'єкт управління для максимального представлення своїх інтересів у владі.

Методом систематизації наукової літератури та контент-аналізу, було розроблено класифікацію наукових підходів до механізмів побудови взаємовідносин влади з громадськістю: за типом суб'єкт-об'єктної та суб'єкт-суб'єктної взаємодії; за формами та методами побудови взаємовідносин; з позицій діалогу, комунікацій та комунікативної діяльності; за засобами побудови зв'язків з громадськістю; за впливом зацікавлених сторін на взаємовідносини влади з громадськістю; за ступенем розвинутої інформаційного суспільства та впливу електронної держави на взаємовідносини влади з громадськістю.

Класифікація механізмів побудови взаємовідносин влади з громадськістю була співвіднесена з науковими підходами щодо управління у менеджменті в аспекті наукових шкіл: школа наукового управління (з позиції форм та методів побудови взаємовідносин); адміністративної школи управління (за типом суб'єкт-об'єктної взаємодії); людських відносин і поведінкових наук (за типом суб'єкт-суб'єктної взаємодії; з позиції діалогу, комунікації та комунікативної діяльності; за засобами побудови зв'язків з громадськістю; за впливом зацікавлених сторін на взаємовідносини влади з громадськістю); кількісної школи, або нової

школи науки управління (за ступенем розвинутості інформаційного суспільства та впливу електронної держави на взаємовідносини влади з громадськістю).

Аналіз вітчизняної, міжнародної та зарубіжної законодавчої бази щодо взаємовідносин влади з громадськістю довів, що в українському законодавстві існує одновекторність у даному підході, тому важливим є використання практики іноземних держав.

Методами узагальнення та порівняння була досліджена ситуація щодо діяльності засобів масової інформації. Виявлено, що домінуючою функцією у діяльності засобів масової інформації є функція впливу. Разом з тим встановлено, що пріоритетним у діяльності засобів масової інформації у різних державах є контроль з боку влади та бізнесу. Визначено роль Інтернету у взаємовідносинах влади з громадськістю, з огляду на розширення аудиторії користувачів даною послугою в Україні (станом на 6 жовтня 2010 року – це 12 900 000 жителів, тобто 33% населення країни). Дослідження рівня довіри громадськості до засобів масової інформації у динаміці з 2000 до 2009 року в Україні, враховуючи дані соціологічних досліджень Центру Разумкова та Фонду «Демократичні ініціативи», продемонструвало, що громадськість схильна довіряти інформації від засобів масової інформації, що дало змогу стверджувати про суттєвий вплив на громадськість інформації, що подається у ЗМІ.

Враховуючи висновки експертних та соціологічних досліджень, аналітичні та статистичні дані нами виявлено, що об'єднання громадян у своїй діяльності при побудові взаємовідносин з владою мають ряд проблемних питань, які полягають у: недосконалості законодавчої бази; низькому рівні фінансових ресурсів з боку влади; відсутності зацікавленості влади у співпраці; недостатній інформації про діяльність окремих об'єднань громадян. Окреслене виступає ознакою неефективності

комунікативної діяльності з боку обох сторін та необхідності розробки комунікативних проектів, які сприятимуть побудові взаємовідносин влади з громадськістю.

На основі теоретичного та практичного аналізу, методом семантичного диференціалу було також доведено, що засоби масової інформації та об'єднання громадян виступають механізмами у взаємовідносинах влади з громадськістю.

Методи загальнонаукового аналізу, систематизації положень нормативно-правових актів дозволили розробити класифікації комунікативних проектів, що використовуються в системі державного управління при взаємовідносинах влади з громадськістю, які базуються на наступних критеріях: за рівнем розробленості нормативно-правової бази; за функціями, структурою, повноваженнями та особливостями органів державної влади усіх рівнів; за особливостями побудови відносин у процесі життєдіяльності суспільства. Під комунікативним проектом розуміється спеціальна технологія побудови взаємовідносин влади з громадськістю, що передбачає вкладання певної кількості ресурсів (фінансових, матеріальних та людських) для досягнення мети і отримання запланованого результату у визначені терміни із залученням громадськості до процесів управління.

Висвітлення діяльності органами державної влади реалізує механізм, який базується на інформуванні громадськості. За сучасних умов розвитку інформаційного суспільства, відповідно до чинного законодавства України, інформування здійснюється через владні структури, шляхом залучення друкованих та електронних засобів масової інформації, через Інтернет тощо. Такий механізм не забезпечує комунікації влади з громадськістю, а спрямований лише на односторонню взаємодію через надання інформації.

Співставлення інтересів трьох сторін: влади, громадськості та бізнесу, дає можливість говорити, що інтереси влади у взаємовідносинах з громадськістю у першу чергу спрямовані на задоволення політичних інтересів, оскільки вони є більш пріоритетними для самої влади, а вже потім на задоволення суспільно значимих інтересів, що виокремлені через соціальні, економічні та культурні права та, в більшій мірі, співвідносяться з бізнесом. Розглядаючи такі комунікації у відповідності з законодавчо закріпленими нормами, функціональними обов'язками окремих гілок влади та особливостями побудови відносин у процесі життєдіяльності суспільства – можна також зауважити, що, в переважній більшості, між владою та громадськістю вони мають одностороннє спрямування, яке і проявляється у повсякденній діяльності на низькому рівні розвитку взаємовідносин. Доведено, що механізми впровадження, які використовуються владою є менш ефективними та гнучкими на відміну від механізмів, що використовують фінансово-промислові групи у взаємовідносинах з громадськістю.

Методом порівняння були розглянуті форми взаємовідносин між владою, громадськістю та бізнесом в Україні та зарубіжних країнах, що використовуються у практичній діяльності. Це стало основою для виокремлення ряду інноваційних проектів, які застосовуються в зарубіжних країнах та є результативними з огляду на окреслену проблематику, для можливого використання у вітчизняній практиці.

У дослідженні виокремлені критерії оцінки результативності побудови взаємовідносин влади з громадськістю для аналізу звітів органів виконавчої влади за 2009 рік щодо виконання планів заходів з реалізації Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства через реалізацію наступних форм комунікативних проектів: вивчення громадської думки та проведення соціологічних досліджень;

участь консультативно-дорадчих органів у діяльності органів виконавчої влади; інформування громадськості через друковані, електронні ЗМІ та Інтернет; впровадження новітніх інформаційних технологій у взаємовідносини органів виконавчої влади з громадськістю.

Розроблено завдання, які постають перед системою державного управління для побудови взаємовідносин влади з громадськістю, а саме: вироблення нових механізмів впровадження комунікативних проектів у взаємовідносинах влади з громадськістю; ретельний аналіз громадської думки та на основі цих даних прийняття виважених управлінських рішень; удосконалення процесу інформування не лише при підготовці рішення, а і акцентування уваги на витрачених ресурсах (мається на увазі фінансові, так як громадяни є платниками податків і мають знати на що виділяються їх кошти); формулювання чіткої, неупередженої та зрозумілої позиції влади; прогнозування ймовірних наслідків прийнятих рішень; удосконалення чинного законодавства.

Розроблено концептуальний підхід до співставлення інтересів влади, громадськості та бізнесу. Встановлено, що переваги громадян проявляються шляхом підвищення загального рівня обізнаності, відчуття їх частиною процесів, що відбуваються в державі та активного бажання до вдосконалення, участі у вирішенні суспільних проблем. Позитивом при залученні громадськості може виступати: підвищення рівня довіри громадськості і, як наслідок, можливість впровадження різного роду інновацій за допомогою, а не у супротив громадськості; підвищення соціально-економічного стану всієї держави; привабливість та підвищення рейтингу на міжнародній арені; розподіл функцій з перекладенням їх частини на об'єднання громадян. У свою чергу, за допомогою залучення бізнесу до процесу взаємовідносин з громадськістю, можна досягти позитиву для держави через додаткові ресурси, формування прозорих



методів ведення бізнесу, а як наслідок – підвищення фінансового та економічного потенціалу країни. В такому випадку важливим є заохочення бізнесу через пільги у податковому обкладанні прибутку, законодавче закріплення заохочень до діяльності.

Результати вивчення зарубіжного досвіду щодо використання фандрейзингу (програма збору коштів, мобілізація капіталу) та наукових розробок у державному управлінні щодо застосування аутсорсингу (передача компанією не основних бізнес-процесів стороннім виконавцям на умовах субпідряду – для зменшення витрат на ці бізнес-процеси, а також покращення якості результату) викликають необхідність застосування даних принципів у побудову взаємовідносин влади з громадськістю через впровадження комунікативних проектів.

Встановлено, що роль влади у процесі побудови комунікацій з громадськістю через використання аутсорсингу, фандрейзингу, може базуватися на виді менеджменту, який розглядають з позиції стадій управління і послідовності діяльності, а саме: стратегічне управління, тобто органи виконавчої влади визначають загальні цілі розвитку, прогнозують можливі результати та визначають слабкі-сильні сторони, оцінюють і виробляють стратегію діяльності, створюють систему управління. У такому контексті важливим є використання аналітичної інформації незалежних аналітичних центрів щодо соціальних очікувань; оперативне управління, що полягає у створенні необхідних структур, використання ресурсів і виконання управлінських функцій за умов існування структур, що є характерним на етапі залучення громадських організацій та наукового потенціалу; контроль за процесом розробки рішення та їх впровадження для досягнення результативності через отримання інформації від незалежних аналітичних центрів щодо рівня задоволеності громадськості.

Зазначено, що діяльність органів виконавчої влади у процесі налагодження взаємовідносин з громадськістю через впровадження комунікативних проектів відображає певний тип організаційно-управлінської системи державного управління. Вимогами такої організаційної структури з огляду на їх адаптивність, є наступні: орієнтація не на виконання функцій, а на кінцевий результат та задоволення соціальних очікувань; нерозгалуженість рівнів управління; гнучкість та здатність швидко переформатовуватися; розумна ступінь централізації; забезпечення оптимального розподілу праці між органами управління та лінійними підрозділами; економічність.

Співвідношенням структур управління у владі зі структурами управління в менеджменті з огляду на побудову взаємовідносин з громадськістю виявлено, що позитивом структур державного управління, які дозволяють ефективно здійснювати комунікації та спрямовані на задоволення інтересів влади і громадськості є можливість використовувати у державному управлінні при побудові взаємовідносин влади з громадськістю елементів адаптивної структури управління, які краще пристосовуються до швидкої зміни зовнішніх умов, де творча, змістовна сторона діяльності переважає над формальною.

При реалізації різних стратегій, впровадженні нових механізмів у взаємовідносини влади з громадськістю через комунікативні проекти постала необхідність і в узгодженні їх із законодавчими нормами. З огляду на те, що законодавство України зосереджене переважно на інформаційній складовій діяльності, можна говорити про необхідність закріплення в нормативно-правових актах і комунікативної складової діяльності. Це свідчить про потребу у вдосконаленні законів щодо інформаційної діяльності влади; діяльності ЗМІ; благодійницької діяльності щодо визначення переваг бізнесу при спонсорстві на рівні закону; об'єднань

громадян, в яких визначити окремо діяльність неурядових аналітичних центрів, прописати статут, права та обов'язки об'єднань громадян у процесі реалізації етапів впровадження комунікативних проектів.

Реалізацію конкретних запропонованих механізмів, рекомендовано закріпити у державній програмі побудови взаємовідносин влади з громадськістю шляхом впровадження комунікативних проектів, в якій чітко виокремити стратегічні цілі влади; розподіл функціональних обов'язків між структурними підрозділами влади та громадськістю; розроблення схем організації діяльності, впровадження інноваційних механізмів та узгодження їх з існуючими; визначення наявних фінансових ресурсів та схематично розписати залучення зовнішніх; визначення взаємовідносин між структурними підрозділами влади; спрогнозувати кінцевий результат; окреслити часові рамки реалізації; визначити можливі ризики та спрогнозувати соціальні очікування. З огляду на зазначене, було розроблено та обґрунтовано модель побудови взаємовідносин влади з громадськістю через комунікативні проекти із залучення до діяльності влади об'єднань громадян та перерозподіл функціональних обов'язків між ними з використанням принципів аутсорсингу та фандрейзингу.

*Висновки.* Окреслено наукові підходи до механізмів побудови взаємовідносин влади з громадськістю та запропоновано їх класифікацію. Виявлено, що засоби масової інформації та об'єднання громадян виступають механізмами, які використовуються переважно бізнесом через фінансовий ресурс та владою через адміністративний ресурс у взаємовідносинах з громадськістю. Охарактеризовано комунікативні проекти, що використовуються в системі державного управління у взаємовідносинах влади з громадськістю. Сформовано критерії результативності побудови взаємовідносин влади з громадськістю.

Розроблено та обґрунтовано модель побудови взаємовідносин влади з громадськістю через впровадження комунікативних проектів.

*Список використаних джерел:*

1. Кандагура К. С. Система державного управління інформаційним простором у перехідних суспільствах: українські реалії / К. С. Кандагура // Актуальні проблеми державного управління : збір. наук. пр. Одес. регіонал. ін-ту держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (37). – С. 59-62.
2. Кандагура К. С. Взаємодія влади з громадськістю та вплив на цей процес третіх сил / Катерина Кандагура // Вісн. держ. служби України. – 2010. - № 1. – С. 41-46.
3. Кандагура К. С. Неурядові аналітичні центри як елементи вираження думки громадськості у співпраці з суб'єктами державного управління [Електронний ресурс] / К. С. Кандагура // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2010. - № 9. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=184>
4. Кандагура К. С. Громадські організації – посередники у взаємовідносинах органів державної влади з громадськістю / К. С. Кандагура // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. – Серія : Управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 312-320.
5. Кандагура К. С. Вивчення громадської думки як підґрунтя відносин органів державної влади з громадськістю / К. С. Кандагура // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (7). – С. 56-64.

*Рецензент: доктор наук з державного управління, проф. Драгомерецька Н.М.*