

Г. Дзяна,
М. Андрійв

РОЛЬ КОМУНІКАЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Обґрунтовано роль комунікації в реалізації компетенцій органів публічної влади в сучасних умовах переходу до суспільства сталого розвитку. Доведено, що успішність держави в проведенні реформ залежить від компетенцій органів публічної влади, реалізованих на підставі компетентних дій публічних службовців у процесі комунікації із суспільством.

Ключові слова: децентралізація, комунікація, компетенції, компетентності, консолідована комунікація.

Досягнення цілей, які поставила перед собою Україна на сьогодні, потребує сфокусованих дій усіх зацікавлених сторін: органів влади, державних та громадських інституцій, бізнес-середовища, експертів та міжнародних донорів. Задекларовані Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” вектори розвитку передбачають реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. Серед першочергових визначено децентралізацію та реформу місцевого самоврядування.

Перехід до відкритого суспільства та суспільства сталого розвитку надає громадянам право знати про діяльність влади, а владі – обов’язок своєчасно і в повному обсязі надавати інформацію громадянам та задовольняти їхні потреби. Децентралізація та інші реформи не зможуть бути успішно завершені, якщо люди їх не розуміють, а відтак – не приймають. Тому для досягнення успішних результатів урядових реформ необхідним є налагодження комунікації як двостороннього зв’язку між владою і суспільством посередництвом різних комунікаційних каналів та інструментів [1].

Аналіз останніх досліджень у сфері публічного управління свідчить про значну увагу вітчизняних науковців до проблематики комунікативної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з суспільством у період проведення структурних трансформацій. Зокрема, потрібно відзначити напрацювання у цій сфері таких науковців, як: В. Бакуменко, Р. Войтович, І. Грицяк, Т. Джига, О. Карпенко, Д. Коник, В. Князев, В. Куйбіда, М. Лашкіна, Л. Литвинова, Г. Почепцов, О. Радченко, А. Семенченко, Ю. Сурмін та інших.

Проблематиці розподілу та реалізації компетенцій органами публічної влади в період проведення реформ присвячені численні наукові дослідження вітчизняних вчених, таких як: Л. Гогіна, О. Оболенський, Ю. Тихомиров, І. Шпекторенко, О. Хорошенюк, В. Боднарчук, К. Денисов та інші.

Незважаючи на великий науковий доробок зазначених вчених у вирішенні актуальних питань публічного управління, поза увагою залишається вивчення ролі комунікації в реалізації компетенцій органів публічної влади в період проведення реформ.

Мета статті полягає в обґрунтуванні ролі комунікації в реалізації компетенцій органів публічної влади в сучасних умовах переходу до суспільства сталого розвитку.

Децентралізація – це шлях, що передбачає передачу повноважень вирішувати місцеві проблеми на найближчий для людей рівень – від центральних державних структур органам місцевого самоврядування безпосередньо громадам, а також забезпечити їх власними фінансовими ресурсами, які зроблять їх спроможними ці проблеми вирішувати. Завдяки запровадженню відповідальності органів місцевого самоврядування перед виборцями підвищується ефективність їхньої роботи, а перед державою – відповідальність за законність [2].

Ціллю здійснення децентралізації можна назвати відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, а у підсумку – створення і підтримка повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [3].

Отже, децентралізація як одна із пріоритетних реформ в Україні спрямована на відхід від централізованої моделі управління в державі, реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування та підвищення ролі органів місцевого самоврядування у здійсненні економічних і структурних реформ.

Особливістю реформи місцевого самоврядування в Україні є об'єднання територіальних громад для поліпшення їх фінансового стану, ефективного надання адміністративних та соціальних послуг.

На відміну від зарубіжних країн, в Україні запроваджено уніфіковану для всіх територіальних громад компетенцію, яку встановлюють через систему органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У поєднанні з вищезазначеними особливостями це “консервує” муніципальну активність територіальних громад, позбавляє їх динаміки та заважає становленню й розвитку в Україні місцевого самоврядування відповідно до загальноновизнаних стандартів локальної демократії [4].

Саме тому, принцип субсидіарності, згідно з яким держава не повинна вирішувати питання, які можна успішно вирішити безпосередньо на місцях, має стати основою для розмежування повноважень між органами державної влади і самоврядними органами територіальних громад. Необхідно зазначити, що на законодавчому рівні закріплено лише галузеві напрями діяльності та відповідні повноваження органів місцевого самоврядування і немає переліку функцій територіальної громади.

Аналіз вітчизняної моделі місцевого самоврядування засвідчує, що в Україні обрано модель позитивного регулювання питань місцевого значення. Місцеве самоврядування в Україні може здійснюватися в межах Конституції та законів України. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” є своєрідним каталогом функцій та повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Законодавство України передбачає розмежування повноважень на власні (самоврядні) та делеговані. Вітчизняним конституційним і муніципальним правом не передбачено поділ повноважень місцевого самоврядування на обов’язкові та факультативні. Це значною мірою послаблює імперативність (з боку загальної державної політики) реалізації органами місцевого самоврядування своїх головних функцій [5].

В Україні досі залишається актуальним питання розмежування функцій і повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади та місцевого

самоврядування з розширенням повноважень останніх. Важливим є також питання розширення самостійності та відповідальності місцевих органів влади у вирішенні проблем, що стосуються життєзабезпечення та розвитку територій з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей та культурно-історичних традицій.

Важлива роль у втіленні цих завдань відводиться територіальній громаді, члени якої, усвідомлюючи наявність спільних інтересів, братимуть активну участь у їх реалізації. Отже, втілення принципу субсидіарності спонукатиме громадян до співпраці з місцевими органами влади та підвищить рівень довіри населення до місцевих органів.

Таким чином, розподіл повноважень, згідно із принципом субсидіарності, є одним із головних принципів децентралізації, відповідно до якого найбільше повноважень повинні мати ті органи влади, які є найближчими до людей, і на рівні яких вирішення завдань та надання послуг є найбільш ефективним та найменш ресурсовитратним.

Децентралізація передусім покликана здійснити реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що передбачає добровільне об'єднання громадян, але невпевненість у власних силах та недовіра до нового, до змін перешкоджають населенню активніше ухвалювати рішення про об'єднання громад.

На сьогодні більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна це робити через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури, а також недостатність кваліфікованих кадрів.

У квітні 2014 р. Кабінетом Міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування, яка складається з трьох напрямків: громади, райони та регіони.

Децентралізація влади передбачає систему організації місцевого самоврядування, враховуватиме 27 регіонів, 120 – 150 районів і 1500 – 1800 громад. Передбачається, що об'єднані громади отримають такі ж доходні ресурси та повноваження, як у міст обласного значення [6].

Об'єднанні громади належатимуть до базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Будуть створені нові райони, які вирішуватимуть лише те, що належить до їхньої компетенції. Решта повноважень районів перейде до компетенції об'єднаних громад.

Встановлюючи компетенцію новостворених органів, держава здійснює поділ праці між ними та поділ владних повноважень. За словами В. Боднарчука, у правовій державі кожна державна інституція та її посадові особи мають компетенцію, яку визначено в нормативно-правових актах, і зобов'язані діяти в її межах. Обсяг компетенцій конкретних державних інституцій залежить від місця, яке посідає та чи інша інституція в ієрархічній структурі відповідних інституцій: чим вищий рівень інституції, тим більший обсяг її компетенції [7].

Самоврядні органи в демократичному суспільстві є важливим інститутом реального народовладдя та засобом реалізації інтересів територіальної громади. Саме через органи самоврядування громадяни реалізують своє право брати участь у вирішенні питань місцевого значення, відстоювати інтереси своєї територіальної громади.

Узагальнення компетенцій самоврядних органів реформованих територіальних громад можна зробити на основі законів “Про добровільне об'єднання територіальних громад” та “Про співробітництво територіальних громад” (табл. 1) [8, 9].

Таблиця 1

Компетенції самоврядних органів реформованих громад

Реформовані громади	Зміст компетенцій самоврядних органів реформованих громад
Громада (місто, селище, село)	Місцевий економічний розвиток. Розвиток та утримання місцевої інфраструктури. Планування розвитку території громади, її благоустрою та забудови. Соціальна допомога. Середня, дошкільна та позашкільна освіта. Швидка медична допомога, первинна охорона здоров'я. Культура та фізична культура. Муніципальні правоохоронні органи. Житлово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунальної власності. Пасажирські перевезення на території громад
Район	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району. Виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю. Транспортна інфраструктура районного значення. Забезпечення надання вторинної медичної допомоги
Область і регіон	Утримання об'єктів спільної власності територіальних громад регіону. Спеціалізована середня освіта. Розвиток культури, спорту та туризму. Спеціалізована охорона здоров'я (третинний рівень). Транспортна структура регіонального значення. Планування регіонального розвитку

У Великому енциклопедичному юридичному словнику зазначається, що основною формою реалізації державними інституціями своєї компетенції є видання ними правових (нормативних) й індивідуальних актів, а посадовими особами – здійснення організаційно-розпорядчих дій щодо підлеглих їм суб'єктів [10].

Демократичне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану априорі, а розвивається у пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігання виникненню тоталітаризму. В такому суспільстві важливе значення має відкритий політичний дискурс [11], оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, особливе місце серед яких займає інформаційно-комунікативна взаємодія органів публічної влади та суспільства [12].

Таким чином, компетенція залежить від призначення державної інституції, її місця в системі публічного управління, а статус публічного службовця – від посади, яку він обіймає. Отже, ми судимо про компетенції органів влади на підставі компетентних дій публічних службовців у процесі комунікації.

Зрозуміло, що впровадження будь-якої реформи – це спільний процес, у якому кожен бере участь у межах своїх можливостей та повноважень. Успіх впровадження реформ безпосередньо залежить від скоординованої роботи різних категорій стейкхолдерів, визначенні їхніх інтересів та рівня сприйняття інформації про реформу. Адже, інформація – це те, що виходить на широкий загал, а комунікація – те, що доходить до цільових груп. На сьогодні органи влади, що діють у рамках своєї компетенції, мають бути дуже зацікавленими у тому, щоб комунікувати із населенням задля формування розуміння у громадян своїх дій і, як наслідок, підтримки таких дій.

Саме тому, своєчасне інформування, зміни у сприйнятті реформи децентралізації, переконання, управління очікуваннями та забезпечення ефективних комунікацій дозволять спростити та прискорити процес реформи у цій сфері.

Важко переоцінити значення комунікацій в поширенні інформації серед широких верств населення про успіх реформ, що реалізуються в Україні. Ефективна комунікація передбачає спілкування на всіх рівнях, незважаючи на ієрархію. Вона необхідна для підвищення довіри, для покращення розуміння дій влади, для управління в період криз.

У науковому дискурсі прийнято виокремлювати п'ять моделей комунікативної взаємодії держави та громадянського суспільства [13] (рис. 1).



Рис. 1. Моделі комунікативної взаємодії влади й суспільства

Найбільш бажаним для демократичного суспільства є застосування органами державної влади двох останніх технологій – патронатної соціальної взаємодії та інформаційно-комунікативного партнерства, що сприятиме зростанню довіри, легітимності, стабільності та ефективності влади.

На нашу думку, необхідність формування ефективних внутрішніх та зовнішніх комунікацій; впровадження вертикальних та горизонтальних комунікацій в органах місцевого самоврядування та державного управління, що сприятиме реалізації визначених компетенцій з метою покращення співробітництва між ними; забезпечення комунікативного діалогу на принципах партнерства; встановлення успішних зв'язків із мешканцями громад; розвиток активності жителів громад; їхня участь у прийнятті рішень та управлінні громадою; застосування інтернет-комунікацій – є чинниками формування громадської думки, позитивного іміджу громади та компетентності влади.

Україна вже має позитивну практику об'єднання територіальних громад, яка розпочалася ще в середині 2015 р. Станом на травень 2018 р. в Україні 3313 територіальних громад сформували 731 об'єднану територіальну громаду (далі – ОТГ), із яких 26 очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів [14]. Можна зазначити, що кожна об'єднана територіальна громада має свої досягнення і результати та готова не тільки

ділитися своїм позитивним досвідом, а й черпати оригінальні ідеї розвитку у громад, які досягли вагомих результатів у реалізації різних креативних проєктів на своїх територіях. Для цього об'єднаним територіальним громадам потрібно налагодити ефективну публічну комунікацію. Основними цільовими аудиторіями ОТГ для налагодження комунікації можуть бути: місцева державна влада, місцеве населення, недержавний сектор, громадські організації, партнери-інвестори.

Необхідно зазначити, що в процесі налагодження публічних комунікацій необхідно дотримуватися основних принципів комунікації між владою і суспільством, серед яких пріоритетним вважаємо принцип партнерства, що полягає у налагодженні партнерських відносин між владою та усіма зацікавленими суб'єктами, що допоможе зрозуміти потреби всіх зацікавлених сторін чи цільових аудиторій при прийнятті рішень [15].

Зрозуміло, що влада більше зацікавлена у підтримці тієї громади, що активно розвивається та охоче співпрацює із державними інституціями. Для цього громада повинна проявити активність та поінформувати владу про свою діяльність.

Члени об'єднаної громади активніше підтримуватимуть усі задуми і рішення ОТГ тоді, коли самі переконані, що громада є успішною, реально створює кращі умови для їхнього життя. А це означає, що необхідно наочно показувати людям результати кожного успішного кроку ОТГ. З огляду на вище сказане, важлива роль відводиться саме активній громадськості, яка зацікавлена у підтримці місцевих ініціатив щодо налагодження ефективних комунікацій та співробітництва з іншими територіальними громадами задля вирішення спільних завдань.

Крім того, велике значення у житті територіальних громад мають представники недержавного сектору та громадські організації. Їх роль у налагодженні комунікацій та забезпеченні співробітництва територіальних громад полягає у проведенні консультацій, роз'яснювальній роботі серед населення та органів місцевого самоврядування із метою мобілізації їх зусиль для забезпечення розвитку ОТГ. Залучення цієї цільової аудиторії до плідної співпраці є ефективним за умови переконання, що плани та наміри ОТГ збігаються з їх цілями та напрямками діяльності.

Для залучення партнерів-інвесторів громаді потрібно показати, що вона є інвестиційно-привабливою, а керівництво громади працює відкрито і прозоро. Таку інформацію потенційні інвестори найперше можуть отримати з веб-сайту об'єднаної громади та її корпоративних сторінок у соціальних мережах [16].

Отже, найпоширенішими інструментами комунікації для ОТГ як з державними інституціями, так і з представниками недержавного сектору, громадськими організаціями та інвесторами є: традиційні методи масової комунікації, тобто "пряма" комунікація, комунікації через ЗМІ та через Інтернет-засоби.

Таким чином, консолідована комунікація як процес різностороннього спілкування в середині суспільства за допомогою різних комунікаційних каналів та інструментів із метою зміцнення, об'єднання, інтеграції та згуртування суспільства щодо формування спільного узгодженого підходу до вирішення суспільних проблем, стає механізмом реалізації стратегії реформ [17].

Амбітні завдання, які визначають перед собою громади, потребують амбітних рішень, реалізація яких можлива лише у консолідованому суспільстві, де інтереси кожної людини співпадають із інтересами суспільства, а інтереси суспільства відтворюють інтереси кожного. Тільки суспільство, консолідоване навколо спільної мети, зможе виконати амбітні цілі, покладені в основу Стратегії розвитку. Адже лише саме методом:

“разом до перемог” навіть “матеріально бідні” суспільства, але які консолідовані в своєму прагненні, можуть добитися синергії в суспільному розвитку.

Консолідована комунікація дозволить реалізувати таку тезу: “від кожного за можливостями” – тобто, кожен буде залучений до формування спільного рішення на своєму рівні, незалежно від своїх компетенцій, а лише за рахунок компетентностей, якими володіє. Тобто, знання кожного стануть рушійною силою всього суспільства.

Сила суспільства – в його успішності. Успішність не досягається числом, а тільки спільною працею в консолідованому суспільстві від простого до складного, тобто від об’єднання людей, громад, регіонів до об’єднаної країни – громадянського суспільства. Ця праця починається з написання першого мінімального проекту, який принесе не дотаційні кошти (субсидії, субвенції тощо), а дозволить консолідованими зусиллями створити переконання, що гроші можна заробляти і бути успішним. Отже, успішне суспільство формується через позитивний досвід громад.

Успішна громада – це “точка росту”, яка формує позитивний імідж стратегії реформ, можливості її конкретної реалізації, ефективну публічну владу та суспільство загалом. В кожному маленькому успіху громади закладена загальна перемога держави. Успішність консолідованого суспільства – це саме той “лобїзм”, якого так бракує державі для визнання і промоції в світі та повернення втрачених територій.

Таким чином, успішність держави в проведенні реформ залежить від компетенцій органів публічної влади, реалізованих на підставі компетентних дій публічних службовців у процесі комунікації із суспільством.

Список використаної літератури

1. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Налагодження комунікації між владою і суспільством в період проведення реформ // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Вип. 2 (57). Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2017. С. 14—21.
2. Білик Р. Р. Механізми та інструменти забезпечення економічної безпеки регіонів України в процесі децентралізації // Бізнес Інформ. 2015. № 9. С. 67—72.
3. Денисов К. В. Децентралізація влади в Україні: адміністративні та бюджетні аспекти, національна безпека // Бізнес Інформ. 2015. № 12. С. 60—64.
4. Голікова Т. Інституціоналізація української територіальної громади як носія корпоративних інтересів // Економіка України. 2002. № 12. С. 43—50.
5. Шевченко А. О. Способи утворення та компетенція територіальних громад // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 2 (14). С. 178—190.
6. Об’єднання громад // Децентралізація влади. URL : <http://decentralization.gov.ua/region>.
7. Боднарчук В. Сутність і зміст поняття “компетенція” в державному управлінні // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Вип. 2(29). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 19—26.
8. Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05.02.2015 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
9. Про співробітництво територіальних громад : Закон України № 1508-VII від 17.06.2014 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
10. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К. : Юрид. Думка, 2007. 992 с.

11. Петровський П. М. Відкритий політичний дискурс як умова і чинник демократичного розвитку України // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 10. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2006. С. 164—172.

12. Радченко О. В., Погорелий С. С. Моделювання інформаційної взаємодії між органами публічної влади та суспільством // Державна політика. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. С. 77—81. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/doc/2/06.pdf>.

13. Радченко О. В. Комунікації в публічному управлінні: Програма та методичні рекомендації для слухачів за спеціальністю “Державне управління”. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. 40 с.

14. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.05.pdf>.

15. Дзяна Г. О. Налагодження комунікації між владою і суспільством в період проведення реформ...

16. Практика публічних комунікацій для об’єднаних громад. URL : http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/PublicCommunicationsPractice_DOBRE_Final.pdf.

17. Дзяна Г. О., Дзяний Р. Б. Консолідована комунікація в забезпеченні успішності проведення реформ // Публічне управління XXI ст.: світові практики та національні перспективи : зб. тез XVII Міжнар. наук. конгресу (26 квітня 2018 р., м. Харків). Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Магістр”, 2018. С. 43—46.

*Стаття надійшла до редакції 29.05.2018
Схвалена до друку редколегією 05.06.2018*

**Н. Dziana,
М. Andriiiv**

THE ROLE OF COMMUNICATION IN THE REALIZATION OF THE COMPETENCIES OF PUBLIC AUTHORITIES

The role of communication in the realization of the competencies of public authorities in modern conditions of transition to a society of sustainable development is substantiated. It is proved that the state’s success in conducting reforms depends on the competencies of public authorities, implemented on the basis of competent actions of public servants in the process of communicating with the society.

Key words: decentralization, communication, competencies, competences, consolidated communication.