

*В. Г. Мазур,
аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ при Президентіві України*

КОМУНІКАЦІЇ ЯК МЕХАНІЗМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

COMMUNICATIONS AS MECHANISM OF CO-OPERATION OF PUBLIC ORGANS OF POWER AND PUBLIC AT REGIONAL LEVEL

У статті досліджено напрямки удосконалення механізму комунікативної діяльності органів влади регіонального рівня, охарактеризовано роль та значення ефективності використання органами влади інноваційних методів комунікативної діяльності при побудові взаємовідносин держави та суспільства, підвищення ефективності функціонування органів публічної влади, підтримки їх єдності.

Ключові слова: інформація, комунікація, інформаційна діяльність, комунікативна діяльність.

In the article investigational directions of improvement of mechanism of communicative activity of organs of power of regional level, a role and value of efficiency of the use of power of innovative methods of communicative activity organs is described at the construction of mutual relations of the state and society, increase of efficiency of functioning of organs of public power, support of their unity.

Keywords: information, communication, informative activity, communicative activity.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Дослідження комунікативних процесів у державному управлінні – одна з актуальних наукових проблем, оскільки в сучасних умовах комунікація є невід'ємною складовою будь-яких форм суспільних відносин, зокрема у встановленні партнерської взаємодії між місцевими органами влади та громадськістю.

В умовах адміністративних перетворень в Україні відбуваються значні зміни у державному управлінні і відносинах держави та громадянського суспільства, в яких органи влади виступають як адміністративні структури, що надають послуги, а громадськість – як клієнт, що їх отримує. Запровадження нової парадигми функціонування органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування потребує переорієнтації форм і методів їхньої діяльності на задоволення потреб споживачів публічних послуг, переосмислення концепції

управління суспільною інформацією та забезпечення надійного зворотного зв'язку з громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на яких спирається автор. Варто зазначити, що концептуальне осмислення комунікативних технологій відбулося лише у ХХ ст. і було пов'язано насамперед з розвитком індустрії опитувань громадської думки, демократичних інститутів та зростанням ролі ЗМІ у політичному житті.

Питанням використання інформації і комунікації в управлінні присвячено праці дослідників: І. Арістової, В. Бебика, Т. Безверхнюк, О. Берегової, М. Головатого, Н. Дніпренко, Н. Драгомирецької, В. Дрешпака, А. Єрмоленка, О. Зернецької, С. Кашавцевої, В. Козбаненка, В. Конецької, В. Королька, В. Комаровського, В. Малиновського, А. Мельник, В. Лісничого, Т. Ляпіної, Н. Нижник, Г. Почепцова, Т. Притиченко, Є. Ромата, В. Рубцова, І. Слісаренка, С. Серьогіна, М. Томенка, Є. Тихомирової Ю. Шемшученка та ін.

Формулювання мети або цілей статті (постановка завдань). Враховуючи актуальність дослідження, метою статті є науково-теоретичне обґрунтування напрямів удосконалення механізму комунікативної діяльності місцевих органів влади.

Відповідно до мети визначено завдання даної статті: визначити зміст категорій “інформація” та “комунікація”, уточнити сутнісні поняття “комунікативна діяльність місцевих органів влади” з позицій системного підходу в управлінні; визначити складові комунікативної діяльності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; систематизувати функції комунікативної діяльності місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.

Відмітною рисою змін, що в останні двадцять років відбуваються в багатьох країнах у галузі державного управління є зміна ролі владних структур у сіспільстві і їхнього взаємозв'язку з громадянами [3]. Ця так звана маркетингова модель державного управління характеризується встановленням партнерських відносин між державою і суспільством [2].

Державне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Комунікації інформують населення і владні структури та інститути громадянського суспільства, дозволяють видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей.

Інакше кажучи, державне управління – це, перш за все, прийняття і реалізація рішень, заснованих на результативності використання сучасних інформаційних і комунікативних технологій.

Особливо актуальні проблеми комунікації на рівні місцевих органів влади (МОВ), тому що саме на місцях має забезпечуватися конституційне право громадян на інформацію. Саме тут відбувається налагодження контактів влади з цільовими аудиторіями населення, узгодження надання публічних послуг з потребами громадян, здійснення контролю якості цих послуг та оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі.

Одне з головних завдань МОВ – надання публічних (громадських, муніципальних, соціальних, адміністративних, управлінських та ін.) послуг населенню з метою забезпечення задоволення його потреб у різноманітних сферах життєдіяльності. Реалізація зазначених завдань, в свою чергу, потребує відповідного комунікативного забезпечення. Саме інформація і комунікація виступають основою процесу надання послуг [11].

У теорії і практиці державного управління поняття “управління” і “комунікація” пов’язується з поняттям “інформація”. “Як організація, чи будь-яка сфера людської діяльності, не можуть існувати без комунікації, комунікація не існує без інформації. Якщо комунікація розглядається як процес, то інформація – це те, що передається в ході цього процесу [5]”. Тому зміст комунікативної діяльності не можна досягнути без визначення поняття “інформація”.

З позицій державного управління найбільш прийнятним є розгляд інформації як засобу організації управління соціальними системами.

Інформація в управлінні соціальними системами – це відповідним чином документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, і які використовуються в управлінській діяльності (управлінському процесі, управлінських відносинах) [1].

Зазначимо наступні аспекти сутності поняття “інформація” і її ролі у сфері державного управління:

- властивість інформації полягає у її здатності втілюватися в різні сигнали (або знаки) та відтворюватися з них;
- інформація виникає в результаті діяльності суб’єкта;
- інформація – невід’ємний елемент процесу управління;
- інформація повинна бути належним чином організована, щоб бути максимально корисною для виконання своєї ролі;
- інформація як ресурс існуватиме за умови виникнення потреби в ній;
- інформація забезпечує переведення системи в новий стан, який забезпечує її рух до визначеної мети.

До інформаційних потоків МОВ відносять таку інформацію: розпорядчо-директивну, офіційну, суспільну, вихідну управлінську [6].

Термін “комунікація” у державному управлінні визначається як рух інформації; інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу; складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства.

Узагальнюючи позиції ряду авторів, можна говорити про комунікацію як процес двостороннього обміну інформацією між МОВ і громадськістю за допомогою засобів зв’язку і соціально-комунікативних технологій.

Комунікація передбачає не менше двох суб’єктів, які постійно або тимчасово взаємодіють. Взаємодія МОВ з цільовими аудиторіями – це безперервний обмін соціальною інформацією, який здійснюється завдяки наявності комунікативного ланцюга.

В системі МОВ можна виділити дві інформаційно-комунікативні системи: внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб’єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв’язку і т.п. [9]) і зовнішню (комунікації МОВ з органами влади, у

підпорядкуванні яких вони знаходяться, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості).

В загальному абстрактному вигляді на рівні МОВ комунікативні процеси складаються між декількома учасниками: місцевими державними адміністраціями (МДА) й підрозділами центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), органами місцевого самоврядування (ОМС), що реалізують делеговані державою повноваження, та громадськістю (рис 1.1).

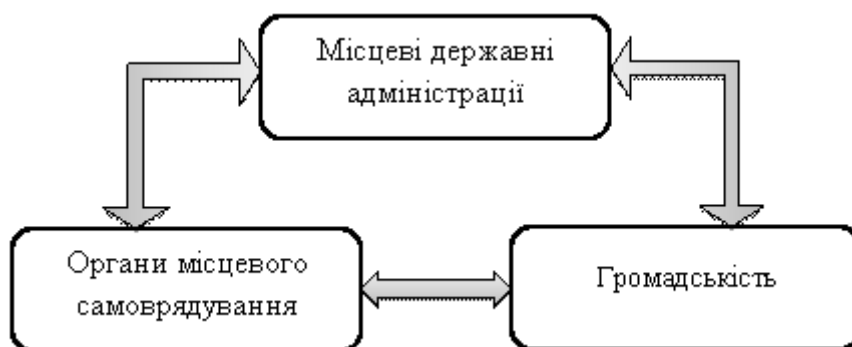


Рис. 1.1. Комунікації на рівні місцевих органів влади

Безумовно, поділ системи МОВ на три групи учасників (МДА, ОМС, громадськість) є дещо умовним і схематично спрощеним. Перелік учасників реалізації місцевої влади є значно ширшим. Сама система МОВ має складну структуру, до якої входять: обласні і районні державні адміністрації, обласні і місцеві підрозділи центральних органів виконавчої влади, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські ради. Поняття громадськості включає індивідів та соціальні групи, наприклад, такі, як: споживачі публічних послуг, постійні комісії відповідних рад (в межах повноважень), осередки політичних партій, рухів, громадські і релігійні об'єднання, колективи навчальних закладів, підприємств, науково-дослідних, проектних та інших установ, організацій, фізичні та юридичні особи, громадяни та інші особи в Україні, засоби масової інформації, бізнесові структури тощо, тобто державні інституції та групи впливу, які безпосередньо чи опосередковано впливають на функціонування системи МОВ [11].

Аналіз викладених у науковій літературі положень дає можливість визначити, що комунікативну діяльність можна розглядати і як внутрішню складову державно-управлінського процесу, і як зовнішню й внутрішню спрямовані зв'язки з громадськістю і персоналом, що вимагає своїх правил, методів, засобів, технологій.

Отже, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності МОВ відносяться три блоки завдань:

- забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- налагодження комунікації з “внутрішніми клієнтами” – державними службовцями та посадовцями місцевого самоврядування;
- забезпечення комунікативної взаємодії із “зовнішніми клієнтами” – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

Чимало фахівців акцентують увагу на ролі інформаційної діяльності в державному управлінні. На думку В.А. Моїсеєва, "...управління в державній сфері безпосередньо пов'язується з інформаційною діяльністю, і від її якості залежить не тільки ефективність керівництва державою, але і її безпека... [10]".

Відповідно до ч.1 ст.12 Закону України "Про інформацію", інформаційна діяльність – це сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Відповідно до ст.14 названого закону визначені і види інформаційної діяльності, де взяті за основу інформаційні процеси, які здійснюються під час інформаційної діяльності, а саме: одержання, використання, поширення та зберігання [4].

Механізм комунікативної діяльності МОВ доцільно розглядати як послідовну реалізацію комплексу правових та організаційних дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації та використанні відповідних методів управління, спрямованих на задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення і організації діяльності структурних підрозділів МОВ. У структурі механізму комунікативної діяльності можна виділити чотири основних блоки: правовий, ресурсний, інформаційний, організаційний (зокрема, цілі управління, елементи об'єкта, методи впливу – принципи) (рис.1.2).



Рис. 1.2. Структурна схема механізму комунікативної діяльності МОВ

Слід зазначити, що керуюча система управління комунікативної діяльності МОВ складається з: безпосередньо органів управління на місцях (МДА, територіальні підрозділи ЦОВВ, ОМС, державні службовці та посадовці місцевого самоврядування), а також опосередковано – громадськості (населення, бізнесових структур, громадських організацій, соціальних груп, здатних суттєво впливати на процес прийняття управлінських рішень).

Відповідно до Закону України "Про інформацію" до спеціальних принципів інформаційної діяльності мають бути віднесені: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації [4].

Правове забезпечення комунікативної діяльності МОВ передбачає: всебічне використання засобів і форм юридичного впливу на об'єкт управління з метою підвищення ефективності комунікації (зокрема, опрацювання нормативних актів, що регулюють функціональні і правові відносини у процесі задоволення інформаційно-комунікативних потреб населення і самих МОВ, сукупність правових норм, втілених у внутрішні документи); державне регулювання і державну підтримку комунікативної діяльності МОВ [11].

Організаційний блок включає упорядкування, формування організаційної структури підрозділів МОВ з інформаційно-комунікативної діяльності, безпосереднє внутріорганізаційне управління шляхом реалізації функцій прогнозування, планування, організації, мотивації, контролю, координації.

До елементів інформаційного блоку відповідно до ст.14 Закону України "Про інформацію" можуть бути віднесені: одержання, використання, поширення, зберігання інформації (рис. 1.3).

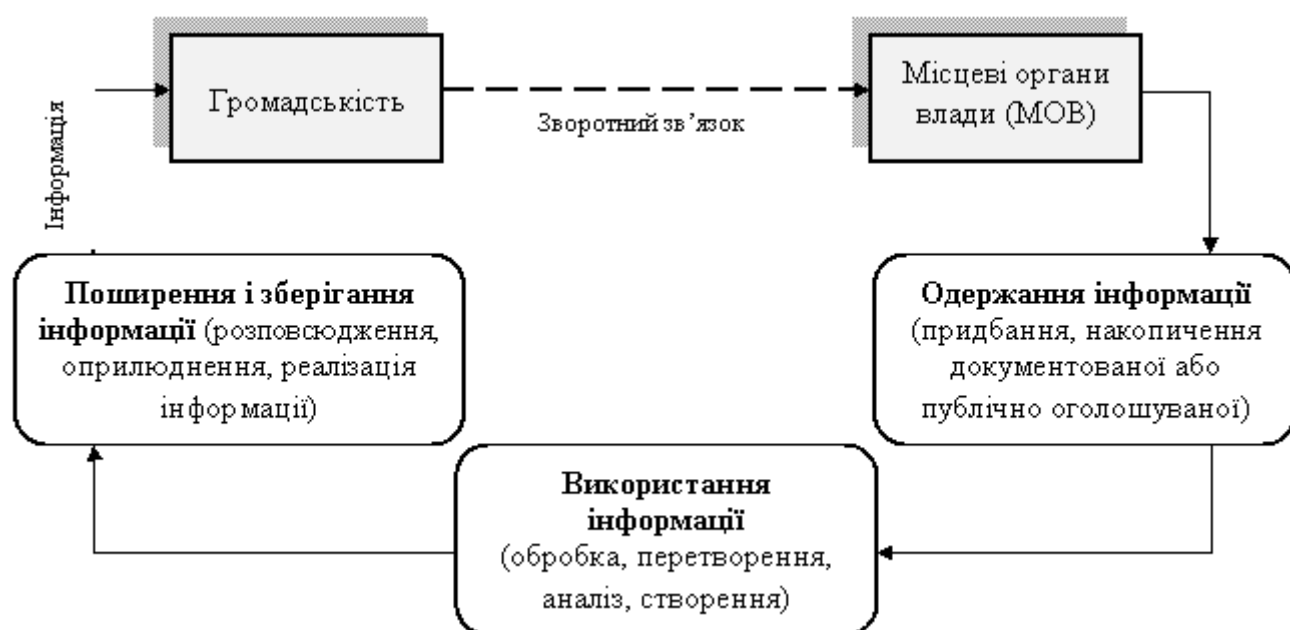


Рис. 1.3. Складові інформаційного блоку механізму комунікативної діяльності місцевих органів влади

Існують різні підходи до визначення функцій комунікативної діяльності МОВ. Так, А. Мельник, А. Васіна, Н. Кривокульська стверджують, що "здійснення комунікацій в державних установах і організаціях покликано забезпечити виконання наступних функцій: інформаційної; мотиваційної, контрольної, експресивної" [9]. Ф. Шарков стверджує, що комунікації покликані виконувати такі функції, як дослідницькі; планування; організаторські; експертні, які проявляються в оцінці ефективності проведеної роботи і виявленні нових проблем, які необхідно буде вирішувати [13]. А. Зверінцев виокремлює аналітико-прогностичну, організаційно-управлінську, комунікативно-інформаційну і консультативно-методичну функції комунікативної діяльності [5].

Ресурсне забезпечення комунікативної діяльності МОВ включає кадрове, технічне забезпечення та науково-методичне забезпечення, форми, методи, технології взаємодії з оточуючими, добір, розстановку, просування кадрів, їх

професійне навчання, фінансування програм розвитку комунікації, інформаційні ресурси (засоби, програми, технології).

Відповідно до принципів комунікативної діяльності мають бути відібрані і форми, методи і технології комунікації. Варто виділити такі форми розповсюдження інформації про діяльність органів державного управління:

- випуск і поширення інформаційних бюлетенів, прес-релізів, оглядів, фото-відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформації;
- проведення прес-конференцій, брифінгів, політичних діалогів, телевізійних дебатів, “круглих столів“, прес-клубів, інтерв’ю з керівниками органів державної влади;
- підготовка і проведення теле- і радіопередач; забезпечення публікацій (виступів) у ЗМІ керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади;
- створення архівів інформації про діяльність органів державного управління;
- розміщення WEB-сторінок в мережі Інтернет про орган влади та його діяльність;
- інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать чинному законодавству [8].

Отже, важливими складовими комунікативної діяльності МОВ є: керівна система – суб’єкт управління, керована система – об’єкт управління, мета, принципи, правове забезпечення (блок нормативних актів, щодо комунікативної діяльності МОВ), організаційне забезпечення (організаційна структура управління, функції прогнозування, планування, мотивації, контролю); інформаційний процес (збір, обробка, поширення та зберігання інформації), ресурсне забезпечення (кадри, техніка, науково-методичне забезпечення, форми, методи, технології).

На нашу думку, специфіка комунікативної діяльності МОВ полягає у наступному:

- комунікації МОВ у більшості випадків носять обов’язковий характер і процеси їх здійснення визначаються впливом внутрішніх, зовнішніх факторів та нормативними актами чи розпорядженнями вищих організацій;
- комунікативні процеси на місцях споживання публічних послуг виступають складовими елементами процедури використання цих послуг (управлінських/адміністративних, громадських, соціальних та ін.);
- через налагодження комунікативних процесів МОВ здійснюють оперативний контроль за дієвістю свого впливу на вирішення суспільних проблем;
- МОВ мають задовольняти не лише власні інформаційно-комунікативні потреби, зумовлені завданнями та необхідністю прийняття ефективних управлінських рішень, а й потреби фізичних, юридичних осіб та центральних органів державної виконавчої влади.

Поряд з цим ще однією обов’язковою вимогою до комунікативної діяльності МОВ є врахування специфіки місцевості – галузевої структури виробництва, пріоритетних напрямів розвитку території, наявності ресурсів, інфраструктури економіки та забезпечення її розвитку, демографічних, міграційних особливостей регіону тощо.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

1. Комунікація – основа державного управління і важливий чинник демократизації суспільного життя. В загальному вигляді її можна визначити як

процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами.

2. Комунікативну діяльність МОВ слід розуміти як сукупність дій щодо формування й реалізації управлінських завдань і функцій МОВ, задоволення інформаційно-комунікативних потреб споживачів публічних послуг й самих органів влади на основі соціально-комунікативних технологій.

3. Формування комунікативних відносин у системі МОВ є складним багатогранним процесом, що передбачає забезпечення: інформаційного обслуговування діяльності системи органів місцевої влади; налагодження комунікації з “внутрішніми клієнтами” – державними службовцями/посадовими особами місцевого самоврядування; комунікативної взаємодії з “зовнішніми клієнтами” – громадянами (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства).

4. Комунікативна діяльність МОВ є передумовою розбудови демократичного, побудованого на основі діалогу суспільства. Лише впорядкована, добре налагоджена комунікативна діяльність МОВ дозволяє виконувати весь спектр завдань комунікативної політики держави. МОВ повинні максимально сприяти створенню у найкоротший термін відповідних економічних, технічних, організаційних, правових та інших умов для забезпечення двостороннього симетричного обміну інформацією між владою і населенням та реалізації конституційного права громадян на гласність.

5. МОВ мають використовувати інноваційні комунікативні форми і технології налагодження відносин із громадськістю, розвивати суспільні зв'язки з урахуванням загальної комунікативної політики держави з метою відновлення довіри людей до владних структур, налагодження продуктивної взаємодії з населенням.

Список використаних джерел

1. Виконавча влада в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 128 с.
2. Государственное управление : основы теории и организации : учеб. / В 2 т. / Т. 1 / Под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : “Статут”, 2002. – 366 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [моногр.] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 236 с.
4. Закон України “Про інформацію” // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Зверинцев А. Б. Коммуникационный менеджмент : рабочая книга менеджера PR / А. Б. Зверинцев. – 2-е изд., испр. – СПб.: Союз, 1997. – 288с.
6. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевої влади: навч. посіб. / [В. М. Дрешпак, Т. М. Брус, О. В. Тинкован та ін.] / За заг. ред. В. М. Дрешпака. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 160 с.
7. Климанська Л. Д. Соціально-комунікативні технології в політиці: Таємниці політичної “кухні” : монографія / Л. Д. Климанська. – Львів : Вид. національного ун-ту “Львівська політехніка”, 2007. – 332 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

9. Мельник А. Ф. Менеджмент державних установ і організацій: навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Н. М. Кривокульська] / За ред. А. Ф. Мельник. – Київ : ВД “Професіонал”, 2006 р. – 464 с.
10. Моисеев В. А. Паблик рилейшинз : теория и практика / В. А. Моисеев. – К. : АИРА-Р, 1999. – 376 с.
11. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... канд наук з державного управління: 25.00.02 / Діна Акрамівна Терещенко; Харківський РІДУ. – Харків, 2009. – 207 с.
12. Управление общественными отношениями : учеб. / [под общ. ред. Комаровского В.С.]. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 400 с.
13. Шарков Ф. И. Политический консалтинг (специализация курса „Консалтинг в связях с общественностью”) : учеб. пособ. / Ф.И. Шарков. – М.: Издательско-торговая кооперация “Дашков и К”, 2004. – 460 с.