ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.91:330:005

ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Бурмака Т.М.

Харківський національний університет міського господарства
імені О.М. БекетоваDOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2018-12-64-110>

Досліджено теоретичні питання формування та оцінки ефективних комунікативних технологій в публічному управлінні. На основі закордонного досвіду ефективної комунікативної діяльності в сфері публічного управління визначені напрями підвищення ефективності комунікативної діяльності державних службовців, збільшення рівня залучення громадян до державної управлінської діяльності, а також скорочення величини державних видатків. Запропонований підхід щодо визначення ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні, який на відміну від існуючих, передбачає визначення інтегрального показника ефективності на основі застосування методів таксономічного аналізу. Враховуючи необхідність своєчасних збалансованих комунікативних впливів на процес публічного адміністрування запропонована комплексна оцінка показників ефективності публічної комунікаційної діяльності з метою формування громадянської відповідальності та моніторингу її впливу на процеси управлінської взаємодії.

Ключові слова: комунікативна діяльність, ефективність, публічне управління, дискурсивний підхід, громадянська відповідальність.

Постановка проблеми. В сучасних умовах розвитку інформаційно-комунікаційних технологій питання забезпечення ефективних комунікацій між владою і суспільством є достатньо актуальними, зважаючи на активне поширення соціальних мереж, появу нових форм самоорганізації населення тощо. Впродовж останніх років в Україні було здійснено цілу низку реформ різних сфер публічного управління з метою підвищення ефективності управління; зменшення урядових витрат; забезпечення прозорості та відкритості державного управління; удосконалення регуляторної політики та зменшення адміністративного навантаження на громадян та бізнес що потребує комплексної оцінки ефективності в контексті формування громадянської відповідальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ефективність комунікативних взаємодій у публічному управлінні досліджувалась у роботах Т. Адорно, М. Маклюєна, Г. Лассуєлла, Г. Почепцова. Істотний внесок у становлення сучасної науки про комунікації, у тому числі в публічному управлінні, здійснили Ю. Габермас, Г. Саймон і Н. Луман. Можливості впровадження ефективних комунікацій у діяльність органів влади досліджували Н. Драгомирецька, В. Солових, В. Токоченко, О. Іванова, С. Чернов, В. Гошовська, Р. Войтович, М. Лашкіна.

Дослідження проведені вченими Національної академії державного управління при Президентові України відповідно до Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства показали, що найбільшого успіху було досягнуто у напрямку підвищенні якості послуг, ефективному використанні фінансових ресурсів, покращенні етичної поведінки службовців, впровадженні інновацій, досягненні зовнішньої тран-

спарентності і відкритості державного управління та справедливого поводження з громадянами [1]. Однак в той же час спостерігається зниження довіри громадян до уряду, соціальної згуртованості, привабливості державного сектору як роботодавця. Найважливішими напрямками реформування публічного управління на думку респондентів є: забезпечення транспарентності та відкритості уряду, запровадження електронного врядування, результато-орієнтованого управління та співпраці в державному секторі.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Забезпечення прозорості та відкритості державного управління потребує своєчасних збалансованих комунікативних впливів на процеси публічного адміністрування і викладає необхідність комплексної оцінки показників ефективності публічної комунікаційної діяльності з метою формування громадянської відповідальності та моніторингу її впливу на процеси управлінської взаємодії.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є комплексна оцінка ефективності публічної комунікаційної діяльності в контексті формування громадянської відповідальності.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день в Україні об'єктивно простежується необхідність виконання суспільного замовлення на ефективне, відповідальне та відкрите публічне урядування та виконання зобов'язань відповідно до договору про асоціацію з ЄС.

Застосування комунікативних технологій в публічному управлінні провідних країн світу ґрунтується на принципі відкритості діяльності державних органів. Прикладами використання комунікативних технологій в публічному управлінні в Україні є: подання громадянами електронних петицій на сайтах Президента та Верховної

Ради; наявність системи Електронного вступу до ЗВО; діяльність Порталу державних послуг; функціонування Державного агентства з питань електронного урядування України; наявність Національного порталу відкритих даних; можливість використання Онлайн-калькулятора для розрахунку субсидій; створення Електронного кабінету платника податків; можливість відстеження руху транспорту он-лайн [2].

Теоретичний аналіз визначення комунікаційної діяльності передбачає узагальнення концептуальних підходів до визначення і опису комунікації як діяльності, формування практичних методів, технік і технологій комунікативної діяльності. В цілому комунікативна діяльність в публічному управлінні у контексті формуючого впливу може застосовуватися в процесі реалізації державної політики як практичний вид загальної діяльності, як складова процесу взаємодій владі й суспільства, як система, що об'єднує методи та прийоми, техніки й технології комунікативної діяльності, як спрямована діяльність, що певним чином оцінюється, як потреба або результат розвитку відносин [3]. Таке визначення комунікативної діяльності дає можливість вирішити практичні завдання оцінки ефективності формуючого впливу на громадянське суспільство: формування поглядів, цінностей, громадянської відповідальності, реальних взаємодій, розуміння дій суб'єктів публічного управління.

Дослідження публічної комунікації потребує звернення до досвіду її вивчення наукою публічного адміністрування. Кількість присвячених проблемі наукових джерел переконує, що проблема не була позбавлена уваги науковців. Зарубіжний досвід висвітлення ефективної взаємодії у публічній комунікації має тривалу традицію, а співвідношення комунікативності та адміністрування залишається однією з ключових наукових тем.

У теорії вітчизняного державного управління однією з найперших, фундаментальних робіт є дослідження В. Токовенко, присвячені проблемам взаємодій та оптимізації взаємодії керівництва і державного управління, що базується на уточненні ключових понять, що описують феномен політико-адміністративних відносин, одним з них є поняття державного управління на етапі проведення адміністративної реформи [4].

Розв'язання комунікативних проблем публічного адміністрування відображено у дослідженнях В. Соловях. Монографія ученого «Політико-управлінські відносини: методологія та практика» надає вивченню владних комунікативних особливостей нового ракурсу, поглиблюючи конкретизацію феномену до залежності від парадигмальних орієнтирів науки публічного адміністрування та процесів суспільної трансформації [5].

Звернення наукової уваги до проблем взаємодії політика / адміністрація автор пов'язує зі вступом України в новий етап розбудови держави, на якому процеси трансформації системи публічного управління набувають спрямування, заданого сучасними світовими стандартами урядування. Вихід пропонується шукати у посиленні ролі держави, в орієнтуванні на людину, у посиленні уваги до парадигмального характеру публічно-адміністративної діяльності [6].

Проблема збалансованості складових у комунікативних процесах публічного адміністрування як стратегія реформування розглянута у дослідженнях О. Валевського, який пропонує шлях розв'язання її на прикладі моделі запровадження та функціонування інституту державних секретарів. Такий досвід є продуктивним у реформуванні політичної системи і побудові якісно нової системи публічного адміністрування, що, у свою чергу, потребує підвищення інституційної спроможності уряду через розмежування політичних та адміністративних функцій, деполітизацію державної служби та розвиток коаліційного механізму формування уряду [7].

Проблема ефективної комунікації у структурі політико-адміністративних відносин актуалізувала створення колективної праці «Концептуальні засади взаємодії політики й управління» [8]. Авторським колективом Національної академії державного управління при Президентові України здійснено комплексний аналіз взаємозв'язку і взаємодії політики й управління, визначено шляхи та механізми їх удосконалення і посилення для сучасного етапу розвитку українського суспільства. Можливості оцінювання взаємодії політики й управління розширено за рахунок застосування синергетичного підходу до аналізу складних соціальних процесів і явищ, використовуючи передусім нову інституціональну методологію дослідження політико-адміністративного управління, як сфери публічного адміністрування і горизонтально-мережових комунікацій.

На думку Г. Лассуелла [9], для побудови ефективного процесу комунікації важливо дати відповіді на такі запитання:

1. Хто є реципієнтом (отримувачем) інформації?
2. Яку саме інформацію реципієнт бажає отримати?
3. Яку інформацію ми можемо або повинні йому надати?
4. Якому способу отримання інформації віддає перевагу реципієнт?
5. Яких результатів ми бажаємо досягти, надаючи реципієнту інформацію?

За словами американського вченого Г. Саймона, відомого своєю теорією управлінської поведінки, «без комунікації не може бути організації» [10]. За його концепцією, комунікація в організації є двостороннім процесом. Вона охоплює як трансляцію інформації і наказів від центру прийняття рішень, так і рух інформаційних потоків до цього центру. Ці потоки можуть мати різний характер, наприклад поради щодо прийняття рішення або зворотний зв'язок від виконавців. Організація створює комунікаційні канали, з яких отримується інформація у процесі прийняття управлінських рішень і куди передається інформація після ухвалення рішення. Ці канали можуть бути як формальними, так і неформальними. Формальні канали передусім базуються на організації формальної влади (системі управління) організації, тоді як неформальні канали стосуються розгалуженої системи соціальних зв'язків в організації. Щоб бути ефективною, комунікація повинна не лише наказувати, а й спонукати, пояснювати, переконувати.

На думку О. Іванової, досягнення ефективності процесу комунікації, «між організацією і ці-

льовою аудиторією повинна відбуватися постійна комунікація, відповідні зусилля організації мають спиратися на інтегровані маркетингові комунікації» [11].

Зовнішня комунікація державних установ з громадськістю в рекламних цілях відбувається в односторонньому порядку – від органу публічного управління до зовнішнього середовища. Метою такої комунікації є надання інформації про свої послуги та інформування про певні цінності, а також створення свого позитивного іміджу в очах громадськості.

Процеси модернізації системи публічного адміністрування в Україні, як і в усьому світі, сформуvalи основні критерії, що дозволяють визначити рівень розвитку дискурсивної комунікації політика – управління – суспільство в контексті становлення громадянського суспільства, серед яких, пріоритетними є такі:

- ступінь довіри громадян до діючих публічних інститутів влади;
- наявність інформаційного простору, де відбувається обмін знаннями, відображаються соціальні проблеми і очікування.
- визнання пріоритетності за діалогової формою комунікації.

У 2016 р. з метою створення сприятливих умов для подальшого становлення в Україні громадянського суспільства Указом Президента України було затверджено Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства з метою запровадження ефективного механізму взаємодії публічних інститутів з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [1].

З огляду на раніше визначену сутність поняття комунікативна діяльність, пропонується оцінювати рівень ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні відповідно до методів, що

Рис. 1. Алгоритм оцінки рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні (початок)

Рис. 2. Алгоритм оцінки рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні (закінчення)

Джерело: розроблено автором за даними [12]

базуються на теорії ефективної комунікації з використанням зовнішньої доступної інформації, а саме за допомогою таксономічного аналізу [12].

Таксономічний аналіз заснований на комплексному дослідженні показників, їх порівнянні й визначенні наближення значень показників до еталонної крапки. Для одержання достовірних результатів необхідно комплексно врахувати всі аспекти, що впливають на ефективність комунікативної діяльності в публічному управлінні.

Недоліком таксономічного аналізу є значні обсяги розрахунків, при визначенні відносного рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні. Для його усунення всі розрахунки, пов'язані з визначенням відносного рівня рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні, пропонується автоматизувати.

Оцінка рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні з урахуванням усіх можливих аспектів може бути здійснена на основі системного підходу. Поетапне визначення рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні з використанням таксономічного аналізу представлено у вигляді алгоритму (рис. 1, 2).

Запропонований методичний підхід щодо оцінки рівня ефективності комунікативної діяльності в публічному управлінні дозволяє обґрунтовано виявляти сильні й слабкі сторони комунікативної діяльності, визначати рівень ефективності у плановому періоду, а також може бути використаний при аналізі результатів публічного управління за минулий період. Така оцінка робить можливою розробку відповідних заходів щодо підтримки або підвищення рівня ефективності комунікатив-

ної діяльності в публічному управлінні шляхом розробки та впровадження нових комунікативних технологій у діяльність органів влади різного рівня в контексті розбудови взаємодії з інститутами громадянського суспільства.

Таким чином, можна виокремити основні напрями, пов'язані із впровадженням та розвитком комунікативних технологій в публічному управлінні в Україні: ідентифікація громадянина при використанні онлайн-послуг; низький рівень фінансування проектів з боку держави щодо впровадження комунікативних технологій; інтернет-невігластво старшого покоління; корупційні інтереси державних чиновників та незацікавленість у прозорості діяльності.

Висновки і пропозиції. Впровадження ефективних комунікативних технологій в публічному

управлінні в Україні ґрунтується на проекті ЄС «Підтримка стратегічних комунікацій та інформування про реформу державного управління». Таким чином, використовуючи світовий досвід, можна досягти бажаних результатів, що дозволить підвищити ефективність діяльності державних службовців, збільшить рівень залучення громадян до державної управлінської діяльності, створити прозору систему управління, а також значно скоротити величину державних видатків на функціонування державного апарату. При цьому ефективні комунікації в публічному управлінні сприятимуть оптимізації зв'язків між органами публічної влади та громадськістю. У цьому зв'язку заслуговують на увагу консультації з громадськістю, індивідуальні форми роботи органів влади з громадянами тощо.

Список літератури:

1. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nas.gov.ua/siaz/Ways_of_development_of_Ukrainian_science/article/12116.1.083.pdf.
2. Статистична інформація / Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Драгомирецька Н.М. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. / Н.М. Драгомирецька, К.С. Кандагура, А.В. Букач. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2017 – 180 с.
4. Токоуєнко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізації взаємодії [Текст] : монографія / В.В. Токоуєнко. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.
5. Соловух В.П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика: монографія / В.П. Соловух. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 164 с.
6. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова; Запоріж. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.
7. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад.: Гошовська В.А. та ін. – Київ: К.І.С., 2016. – 130 с.
8. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е.А. Афонін, Я.В. Бережний, О.Л. Валєвський та ін. ; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. – К.: НАДУ, 2010. – 300 с.
9. Lasswell H. The Structure and the Function of Communication in Society // Mass Communications / Ed. by W. Schramm. Urbana, 2016.
10. Соціальне партнерство і державна політика : від теорії до практики деполітизації державного управління : [монографія] / [В.М. Мартиненко, О.М. Крутий, С.Л. Кирій та ін.]; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В.М. Мартиненка. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 252 с.
11. Карпенко О.В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / О.В. Карпенко. – К.: АМУ, 2014. – 408 с.
12. Козьменко О.В. Економіко-математичні методи та моделі (економетрика): навчальний посібник / О.В. Козьменко. – Суми: Університетська книга, 2014. – 406 с.

Бурмака Т.Н.

Харьковский национальный университет городского хозяйства имени А.Н. Бекетова

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОММУНИКАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

Аннотация

Исследованы теоретические вопросы формирования и оценки эффективных коммуникативных технологий в публичном управлении. На основе зарубежного опыта эффективной коммуникативной деятельности в сфере публичного управления определены направления повышения эффективности коммуникативной деятельности государственных служащих, вовлечения граждан в процессы публичного управления, а также сокращения величины государственных расходов. Предложенный подход к определению эффективности коммуникативной деятельности в публичном управлении, в отличие от существующих, предусматривает определение интегрального показателя эффективности на основе применения методов экономического анализа. Учитывая необходимость своевременных сбалансированных коммуникативных воздействий на процесс публичного администрирования предложена комплексная оценка показателей эффективности публичной коммуникационной деятельности с целью формирования гражданской ответственности и мониторинга ее влияния на процессы управленческого взаимодействия.

Ключевые слова: коммуникативная деятельность, эффективность, публичное управление, дискурсивный подход, гражданская ответственность.

Burmaka T.M.

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

**DETERMINING THE EFFICIENCY OF COMMUNICATIVE
ACTIVITY IN PUBLIC MANAGEMENT****Summary**

The theoretical issues of the formation and evaluation of effective communication technologies in public administration are investigated. Based on the international experience of effective communicative activities in the field of public administration, the directions for increasing the efficiency of communicative activities of civil servants, involving citizens in public administration processes, and reducing public expenditure have been determined. The proposed approach to determining the effectiveness of communicative activities in public administration, unlike the existing ones, provides for the determination of an integral performance indicator based on the use of taxonomic analysis methods. Taking into account the need for timely balanced communicative influences on the public administration process, a comprehensive assessment of the indicators of the effectiveness of public communication activities is proposed with a view to creating civic responsibility and monitoring its impact on management interaction processes.

Keywords: communicative action, effectiveness, public administration, discourse, civic responsibility.