

УДК: 35:351:33:334

## Зарубіжна практика запровадження конвенціональної комунікативної стратегії при реалізації функцій державного управління

І.П.ЗАРИЦЬКА

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса, Україна, E-mail: inna\_zari@mail.ru

### Авторське резюме

У статті дається характеристика ролі конвенціональної комунікативної стратегії з позицій зарубіжної практики. У залежності від наукових підходів до комунікацій, діяльності та стратегій менеджменту будується конвенціональна комунікативна стратегія реалізації функцій державного управління. Вона має певні методологічні особливості і відмінності у різних державах: Великобританії, Німеччині, Австралії, США, Іспанії, Голландії, Фінляндії, Новій Зеландії. Узагальнення показало, що кожна держава виробляє свою конвенціональну комунікативну стратегію в залежності від загальнодержавних завдань. Втім спільним є те, що вважається важливим не тільки встановлення зв'язку, але й уміння ефективно спілкуватися, розуміти як реалізовувати думки щодо бачення взаємовідносин держави і суспільства. Призначення конвенціональної комунікативної стратегії визначається впливом на оптимізацію діяльності органів влади на державному і регіональному рівнях-, процесів глобалізації, досвіду інших держав, його впровадження в практику діяльності, а також відсутністю власних прогностичних сценаріїв самого процесу оптимізації функцій державного управління. Демонструється доречність використання існуючих методологій у вітчизняній практиці державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, функції державного управління, публічне управління, конвенціональна комунікативна стратегія, комунікації.

## Foreign practice of introducing conventional communicative strategy in the implementation of the functions of government

I.P. ZARYTSKA

Odessa regional institute of public administration of the National academy of public administration under the President of Ukraine, Odessa, Ukraine, E-mail: inna\_zari@mail.ru

### Abstract

This article describes the role of conventional communicative strategy from the standpoint of foreign practice. Depending on scientific approaches to communications, business and management strategies based conventional communicative strategy implementation functions of government. It has certain methodological features and differences in different countries: UK, Germany, Australia, USA, Spain, Holland, Finland, New Zealand. Generalization showed that each state produces its conventional communicative strategy depending on the overall state objectives. However joint is considered important not only communication, but also the ability to communicate effectively, understand how to implement the vision of an opinion on relations between the state and society. Purpose conventional communicative strategy determined by the impact on the optimization of the authorities at the national and regional level, the processes of globalization, the experience of other states, its implementation in practical activities as well as their lack of predictive scenarios of the process of optimizing the functions of government. Demonstrated the appropriateness of existing methodologies to use in domestic practice of public administration.

**Keywords:** public administration, the functions of state administration, public administration, conventional communicative strategy, communication.

© І.П.Зарицька, 2014

**Постановка проблеми.** Характеризуючи роль конвенціональної комунікативної стратегії (ККС) в реалізації функцій державного управління, варто звернути увагу на зарубіжну практику, оскільки у вітчизняній науці проблемі методології формування та побудови комунікацій надається недостатньо уваги. Не висвітлюється роль комунікативних і комунікаційних інститутів, як елементів індустріальної суспільно-комунікаційної системи, що становить собою формально визначену сукупність організаційних і технологічних систем, які мають певне соціально визначене призначення. Також комунікативні і комунікаційні інститути не вивчаються, як сукупності певних соціальних явищ суспільної комунікації, котра зумовлена технократичними вимогами і впливає на реалізацію функцій державного управління. Немає досліджень щодо комунікативних стратегій в аспекті досягнення консенсусу у стратегічних питаннях державного управління, що є цінністю громадянського суспільства, а також складовою інституціалізованих процедур держави. Відповідно акценти переміщуються зі сфери публічної політики до сфери конкретних законодавчих і виконавчих рішень, державних програм.

Призначення конвенціональної комунікативної стратегії визначається впливом на оптимізацію діяльності органів влади на державному і регіональному рівнях, процесів глобалізації, досвіду інших держав, його впровадження в практику діяльності, а також відсутністю власних прогностичних сценаріїв самого процесу оптимізації функцій державного управління. Наукові завдання щодо досліджуваної проблеми стосуються розширення та конкретизації теоретичних засад науки державного управління у контексті необхідності впровадження в діяльність органів державної влади основних методологічних підходів до розробки та побудови конвенціональної комунікативної стратегії реалізації функцій державного управління.

Практичні завдання досліджуваної проблеми – це виокремлення основних шляхів запровадження ККС в Україні на

основі зарубіжного досвіду задля вдосконалення процесів побудови взаємовідносин держави та суспільства, запровадити новий стиль державно-управлінської діяльності.

**Мета дослідження:** визначення основних методологічних підходів до використання ККС при реалізації функцій державного управління в зарубіжних країнах. Завданням статті є демонстрування доречності використання існуючих методологій у вітчизняній практиці державного управління.

**Аналіз досліджень і публікацій,** в яких запропоновано розв'язання даної проблеми, показав, що у визначенні сучасних науково-теоретичних підходів щодо досліджуваної проблематики виокремлюється широкий спектр наукових робіт з проблем: іміджу – В. М. Дрешпак та інші; мовленнєвих компонентів комунікацій – С. К. Хаджирадева, О. І. Козієвська, І. П. Лопушинський та інші. Комунікативні і комунікаційні впливи, інформаційні технології та їх упровадження в практику діяльності суб'єктів державного управління досліджували Н. М. Драгомирецька, Б. П. Колесніков, А. Ф. Мельник, І. В. Матвеев та інші. Форми, історичні та теоретичні аспекти комунікацій у системі державного управління розкрили І. А. Василенко, В. В. Баштанник, В. М. Князев, В. О. Шамрай та інші. Враховуючи широку джерельну базу слід зазначити, що теоретичні дослідження щодо конвенціональної комунікативної стратегії реалізації функцій державного управління у вітчизняній науці ще не проводились.

Таким чином, виокремлюються невирішені раніше частини загальної проблеми, котра досліджується: взаємозв'язків функцій державного управління з виробництвом системи комунікацій, де спеціальним завданням є конвенціональна комунікативна стратегія та визначити її складові; зменшення опору змінам через процес переговорів та узгодження за допомогою ККС, що дозволить забезпечити стабільний процес реалізації функцій державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** У цілому, зарубіжна практика запровадження конвенціональної комунікативної стратегії характеризується ґрунтовними підходами до науково-методологічної платформи [8, 10, 11]. У залежності від наукових підходів до комунікацій, діяльності та стратегій менеджменту будується конвенціональна комунікативна стратегія реалізації функцій державного управління.

United Nations Development Programme in Europe and CIS (UNDP) розглядає методологію побудови ККС в Європі, яка включає певний перелік питань, відповідь на які посадовим особам або розробникам дає можливість побудувати певну модель поведінки людини [7]. Складові плану ККС розділяють на 4 етапи: стратегічне планування; оперативне планування; здійснення; оцінка [7]. Пол Корніш, спеціаліст з Великобританії, відзначає, що ККС – це не абстрактні питання. За останні вісім років Bell Pottinger бере активну участь у зусиллях по використанню її для протидії радикалізації і насильницькому екстремізму, створенню міцного миру в різних середовищах [1]. Також фахівці з Великобританії (Пол Корніш, Джуліан Ліндлі, Клер Йорк) зазначають, що виникає низка питань, виходячи з результатів роботи Програми міжнародної безпеки в Chatham House по Стратегії 2010 та політики безпеки й оборони. Є питання щодо стратегічних комунікацій, які тлумачаться в контексті ККС, і роль та зв'язки з традиційними заходами у військовій або поліцейській діяльності [1, 9].

Основи ККС у Німеччині, як зазначають Klaus Konig, A. Benz, H. Siedentopf, K.P. Sommermann, ґрунтується на теоретичних уподобаннях, оскільки традиційна модель державного управління лежить у розумінні природи бюрократії, заснованої на поглядах Макса Вебера. Вебер підкреслював роль контролю зверху донизу у вигляді monocratic ієрархії, тобто система контролю, в якій політика, встановлена у верхній площині бюрократії, здійснюється через низку офісів, кож-

ного менеджера і працівника. Бюрократична система заснована на наборі правил і положень, що впливають з публічного права та системи раціонального і законного контролю [4, р. 443]. Так і регламентована конвенціональна комунікативна стратегія. У Traditional Public Administration versus The New Public Management [6] констатується, що з приходом інформаційної революції наприкінці ХХ століття корисність бюрократичної парадигми була витіснена. З'явилася потреба у більш гнучких організаціях, які можуть працювати в глибоко зміненій обстановці глобальної конкуренції [6]. Це привело до електронної взаємодії, яка сприймається як ККС. Отже, у системі комунікацій спеціальним завданням є конвенціональна комунікативна стратегія. Практика її запровадження стосується відкритості та прозорості побудови відносин.

Отже, Великобританія та Німеччина характеризують ККС як комунікацію, яка налагоджує інформативне та прозоре спілкування й підтримує продуктивні і міцні відносини між виконавчою, законодавчою, судовою владою та суспільством.

Brenton Holmes зазначає, характеризуючи ККС в державному управлінні Австралії, що її основою є філософські аспекти. Наголошується на тому, що підґрунтям для будь-якого розгляду участі громадян у розробці політики та розробці державних послуг є визнання того, що громадяни в демократичному суспільстві мають як права, так і обов'язки і що демократичне управління надає можливості для громадян брати активну участь у формуванні їх життєдіяльності. Така участь здійснюється різними способами і на різних рівнях, від неформальних місцевих гуртожитків до включення членів неурядових організацій в такі ключові інститути, як законодавчі органи, суди та державні служби [2]. При цьому наголошується, що теорія і практика державного управління більшою мірою стурбовані розміщенням громадянина в центрі міркувань політиків. З цією метою державні службовці у даний час закликають громадян

до співпраці, а не просто проконсультуватися, щоб взаємодіяти, та реагувати на проблеми. Це означає формування нових підходів до взаємодії з людьми, які налаштовані на реалізацію їх прав як громадян і виборців, які мають вільний доступ до інформації та широкий вплив громадськості на думку лідерів, експертів і адвокатів [2]. Головне – визнати зростаючі очікування громадян: бути більш ефективними; брати участь у розробці політики та дизайну послуг, а також вивчити обов'язки і можливості державної служби Австралії (APS) для встановлення та сприяння такого залучення. Уряд Австралії, у свою чергу, визнає, що їм потрібна більш пряма участь громадян для того, щоб керувати добре, щоб забезпечити стабільність, сприяти благополуччю людей і вирішувати питання екології, охорони здоров'я, безпеки та енергетики в майбутньому. В уряді розуміють, що вони повинні використовувати свої ідеї, знання, мудрість і навички, а також залучати сектор бізнесу та недержавний сектор, наукові кола, громадські організації [2].

Таким чином, австралійська модель ККС характеризується основними підходами до теорії і практики державного управління, головним завданням якого є розміщення громадянина в центрі уваги політиків. Це ґрунтується на поняттях «співтворчість» та «спільне виробництво». Їх основою є систематичний розвиток співробітництва між державними установами, неурядовими організаціями, громадами та окремими громадянами. Наголошується на тому, що більш широке розуміння стратегічних комунікацій дозволить активність комунікації функціонувати в якості одного з виконавчих важелів національної стратегії, а не розглядається як просте доповнення.

У США конвенціональна комунікативна стратегія – це професійна діяльність наукових установ, політичних партій і держави. ККС ґрунтується на результатах наукових досліджень, які у великому обсязі фінансуються з державного бюджету. В Іспанії основою ККС є міжфункціональний стратегічний підхід. Поняття «крос-функціональний

процес» має на увазі, що всі департаменти і зовнішні агентства повинні працювати разом, у плануванні та управлінні всіх етапів бренду відносин.

Особливістю ККС Голландії (Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)) є акцент на зовнішніх характеристиках організації. Основа ККС – це отримання інформації з сайтів. Є свої концептуальні основи ККС і у Голландії. Увагу зосереджують на зовнішніх характеристиках організації (наприклад, джерел фінансування, декларації цілей) на практичному рівні як такої [3].

Цікавими є дослідження науковців Голландії, які провели дослідження щодо сприйняття такої форми взаємодії серед молоді. Було отримано наступні результати: 77,1% заявили, що це «дуже важливо», щоб завжди дотримуватися законів і правил; 71,4% - важливо для підтримки тих, хто гірший, ніж вони самі; 76,3% - дає можливість бути в курсі світових подій; 71,9% - дає шанс сформулювати власну думку незалежно від інших. Втім, щодо більш високого рівня політики думки серед респондентів стали змінюватися. Лише трохи більше половини респондентів визнали такий підхід к ККС важливим, щоб голосувати на виборах (57%); нейтральними були 27,3%. Вплив на активність у політиці визнали 23,6%, які вважають, що це буде важливою частиною громадянства. 28,7% заявили, що це «зовсім неважливо». 42,9% зазначили, що це може викликати активність у добровільних організаціях.

У Фінляндії ККС розглядається як мегакомунікабельний відповідальний діалог, який формує нові форми співпраці. У Новій Зеландії акценти робляться на побудову зв'язків між новим мисленням у практиці та реалізації в сфері державного управління та громадянським суспільством. У Росії наголос робиться на соціальних процесах, які породжують комунікативні дії (табл. 1).

**Висновки.** Узагальнення показало, що кожна держава виробляє свою конвенціональну комунікативну стратегію

в залежності від загально державних завдань. Втім спільним є те, що вважається важливим не тільки встановлення зв'язку, а й уміння ефективно спілкуватися, розуміти як реалізовувати взаємовідносини держави і суспільства. Підґрунтям для практичного запровадження, як вважають зарубіжні фахівці, є методи і форми комунікаційних зв'язків. Останні розуміються в контексті теорії комунікації.

Також загальним є бачення ролі і значення інституційної комунікації в системі державного управління, що передбачає такий зв'язок, який за допомогою повідомлень від адміністрації перетворює громадян від пасивних

отримувачів рішень в активних, мотивованих учасників процесу прийняття рішення і його виконання. Класичне визначення конвенціональної комунікативної стратегії [5], стале з 1960-х р., щодо: впливу на стан суспільства, при якому довіра у ньому, відкрита комунікація, безпосередня участь населення в процесі прийняття виконавчих та законодавчих рішень, а також досягнення консенсусу по стратегічних питаннях є як цінністю громадянського суспільства, так і інституціоналізованими процедурами держави. Фактично мова йде не тільки про транспарентність та інклюзивність у побудові взаємовідносин держави і суспільства, а про концепту-

Таблиця 1.

Науково-прикладні підходи до використання ККС при реалізації функцій державного управління в зарубіжних державах

Країна	Дослідники	Сутність стратегії
США	Памела Дж. Шумейкер Стівен Д. Різ Крістін Деметріоус	Публічна політика виявляється пов'язаною не просто з лобюванням своїх інтересів окремими соціальними групами, а й з виробництвом системи комунікацій, де спеціальним завданням є конвенціональна комунікативна стратегія.
Великобританія, Німеччина	Пол Корніш Джуліан Лінді Клер Йорк	Постійний комунікаційний зв'язок між владою та суспільством є доказом ефективного управління. В умовах демократії інформативне та прозоре спілкування має важливе значення для підтримки продуктивних і міцних відносин між виконавчою, законодавчою, судовою владою та електоратом.
Фінляндія	Ульріка Романчук Юсси – Пека Ерккола Тіммо Піроїнен Вільгельміна Вахельбекк	Керівництво держави та суспільство мегакомунікабельні; важливість відповідального діалогу зростає; зв'язок цілеспрямований і перевірений; звичайні комунікаційні бар'єри зникають; нові партнери і нові форми співпраці необхідні; стратегія будується і реалізується шляхом діалогу.
Австралія, Нова Зеландія	Пол Харт Роббі Макферсон Анні Роуланд – Кемпбелл Пітер Томпсон Алан Фелс	Побудувати зв'язки між новим мисленням у практиці та реалізації в сфері державного управління та громадянським суспільством.
Російська Федерація	Тетяна Виноградова Людмила Іллічева	Робиться концептуальний опис основних соціальних процесів, які породжують комунікаційні дії; застосовуються технології, націлені на управління ситуацією через взаємодію та узгодження поведінки людей.

альний і стратегічний підхід до побудови таких взаємовідносин.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі стосуються розроблення теоретичної моделі застосування кон-

венціональної комунікативної стратегії задля ефективної реалізації функцій державного управління та розробки авторського проекту конвенціональної комунікативної стратегії.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Пол Корніш, Джуліан Ліндлі, Клер Йорк. Chatham House. Law and Governance [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://www.chathamhouse.org>
2. Brenton Holmes. Politics and Public Administration Section. Citizens' engagement in policymaking and the design of public services. [Електронний ресурс] / – Режим доступу : [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01)
3. Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA). [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://dare.uva.nl/document/123217>
4. Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann. Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann*, eds. (Berlin, Germany: Duncker & Humboldt, 2004).
5. Richard K. Betts, *International Security* [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.jstor.org/stable/2626735>
6. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency
7. United Nations Development Programme in Europe and CIS (UNDP) [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://www.slideshare.net/undpeuropeandcis/the-institutional-communication-of-the-public-administration-approaches-for-an-anti-corruption-communication-campaign>
8. Chandler A.D. *Strategy and Structure: A Chapter in the History of Industrial Enterprises*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1962 [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://en.coolreferat.com>
9. Lucía Porcu, Assistant Lecturer of Corporate Communications. University of Granada. Faculty of Economics and Business Sciences. [Електронний ресурс] / – Режим доступу : [http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art\\_id=415](http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=415)
10. The Center for Communication/ [Електронний ресурс] / – Режим доступу : <http://csce.com.washington.edu/about/mission.html>
11. Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann*, eds. (Berlin, Germany: Duncker & Humboldt, 2004), pp. 443-454.

#### REFERENCES:

1. *Paul Cornish, Julian Lindley, Claire York*. Chatham House. Law and Governance [Електронний ресурс] / – Access mode : <http://www.chathamhouse.org>
2. Brenton Holmes. Politics and Public Administration Section. Citizens' engagement in policymaking and the design of public services. Access mode : [http://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01](http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01)
3. Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA). Access mode : <http://dare.uva.nl/document/123217>
4. Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann. Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift für Klaus König, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann*, eds. (Berlin, Germany: Duncker & Humboldt, 2004).
5. Richard K. Betts, *International Security*. Access mode: <http://www.jstor.org/stable/2626735>
6. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency
7. United Nations Development Programme in Europe and CIS (UNDP). Access mode : <http://www.slideshare.net/undpeuropeandcis/the-institutional-communication-of-the-public-administration-approaches-for-an-anti-corruption-communication-campaign>
8. Chandler A.D. *Strategy and Structure: A Chapter in the History of Industrial Enterprises*. Cambridge, Mass, MIT Press, 1962. Access mode : <http://en.coolreferat.com>
9. Lucía Porcu, Assistant Lecturer of Corporate Communications. University of Granada. Fac-

ulty of Economics and Business Sciences. Access mode : [http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art\\_id=415](http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=415)

10. The Center for Communication. Access mode : <http://ccce.com.washington.edu/about/mission.html>

11. Published in *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig, A. Benz, H. Siedentopf, and K.P. Sommermann, eds.* (Berlin, Germany: Duncker & Humboldt, 2004), pp. 443-454.

**Зарицька Інна Павлівна** – аспірант

Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

Адреса: 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22

E-mail: [inna\\_zari@mail.ru](mailto:inna_zari@mail.ru)

**Zarytska Inna Pavlovna** – postgraduate

Odessa regional institute of public administration of the National academy of public administration under the President of Ukraine

Address: 22, Genoa Str., Odessa, 65009

E-mail: [inna\\_zari@mail.ru](mailto:inna_zari@mail.ru)