

УДК 351

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-1\(61\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-1(61)-5)

### **Олена МИХАЙЛОВСЬКА**

доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій, Національний університет «Чернігівська політехніка», вул. Шевченка, 95, Чернігів, Україна, 14000

**ORCID:** 0000-0002-7682-2292

### **Наталія ФІЛІПОВА**

доктор економічних наук, доцент, доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій, Національний університет «Чернігівська політехніка», вул. Шевченка, 95, Чернігів, Україна, 14000

**ORCID:** 0000-0002-5720-865X

### **Olena MYKHAILOVSKA**

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Public Administration and Organizations' Management, Chernihiv Polytechnic National University, Shevchenka str., 95, Chernihiv, Ukraine, 14000

**ORCID:** 0000-0002-7682-2292

### **Nataliia FILIPOVA**

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Public Administration and Organizations' Management, Chernihiv Polytechnic National University, Shevchenka str., 95, Chernihiv, Ukraine, 14000

**ORCID:** 0000-0002-5720-865X

## **ТЕОРЕТИЧНИЙ КОНТУР ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ВЗАЄМОДІЇ THEORETICAL CONTOUR OF PUBLIC-MANAGEMENT INTERACTION**

*Актуалізується питання зниження впливу загроз ендogenous і екзогенного характеру за рахунок удосконалення публічно-управлінської взаємодії. Зазначається про необхідність формування нової парадигми взаємодії суб'єктів публічного управління. Наголошено, що: питання публічно-управлінської взаємодії майже зовсім не висвітлюється у науковій літературі; існують дискусійні моменти у процесі побудови теоретичного контуру взаємодії в системі публічного управління. Схарактеризовано сучасні підходи до розуміння поняття «взаємодія». Зазначено, що взаємодію доцільно розглядати як новий якісний та ефективний рівень взаємовідносин. Наголошено, що для подальшого розвитку громадського суспільства обов'язковою вимогою до публічно-управлінської взаємодії є участь всіх суб'єктів публічного управління (органів державної влади, місцевого самоврядування інститути громадянського суспільства тощо). Наведено класифікацію різновидів взаємодії в контексті публічно-управлінського підходу. Виокремлено ключові ознаки взаємодії, що присутні майже в усіх визначеннях даного поняття. Виділено складнощі, які гальмують адаптацію до зовнішніх змін процесу публічного управління: в Україні існують загрози і ризики державотворення; нестабільність зовнішнього оточення чітко не визначена у часових межах; гальмування здійснення реформ; безсистемність у взаємодії елементів структури публічного управління тощо. Така проблематика посилюється і критичним становищем взаємодії між органами публічної влади та громадськістю на окремих територіях. Тож система публічного управління потребує використання потенціалу взаємодії на засадах використання спрямованого координативного впливу. Вказано, що недостатня ефективність реформаційних процесів пов'язується з неусталеністю форм комунікаційної взаємодії між органами влади та громадськістю. Підіймається питання щодо підвищення ефективності державного управління за рахунок оптимізації форм комунікаційної взаємодії. Наголошено на тому, що інститути громадянського суспільства мають посилити роботу над формуванням ефективної взаємодії не лише з органами центральної влади чи місцевого самоврядування, а й між собою. Констатовано, що державна політика виступає своєрідною реакцією на потреби громадянського суспільства, тому її необхідно формувати на основі ефективної взаємодії між владними структурами та громадянським суспільством.*

**Ключові слова:** партнерство, комунікації, громадськість, інститути громадянського суспільства, суб'єкти публічного управління.

*The issue of reducing the impact of endogenous and exogenous threats by improving public management interaction is being raised. The need to form a new paradigm of interaction between public management entities is noted. It is emphasized that: the issue of public- management interaction is almost not covered in the scientific literature; there are debatable points in the process of constructing a theoretical contour of interaction in the system of public management. Modern approaches to understanding the concept of "interaction" are characterized. It is noted that the interaction should be considered as a new qualitative and effective level of relations. It is emphasized that for the further development of civil society a mandatory requirement for public management interaction is the participation of all subjects of public management (public authorities, local governments, civil society institutions, etc.). The classification of types of interaction in the context of the public management approach is given. The key features of interaction that are present in almost all definitions of this concept are highlighted. Difficulties that hinder adaptation to external changes in the process of public management are highlighted: in Ukraine there are threats and risks of state formation; the instability of the external environment is not clearly defined in time; slowing down the implementation of reforms; inconsistency in the interaction of elements of the structure of public management, etc. This issue is exacerbated by the critical situation of interaction between public authorities and the public in some areas. Therefore, the system of public management requires the use of the potential of interaction based on the use of directed coordination influence. It is pointed out that the inefficiency of the reform processes is not associated with the instability of forms of communication between the authorities and the public. The question of improving the efficiency of public management by optimizing the forms of communication interaction is raised. It was emphasized that civil society institutions should intensify their efforts to establish effective cooperation not only with central government or local self-government, but also with each other. It is stated that the state policy is a kind of reaction to the needs of civil society, so it must be formed on the basis of effective interaction between government agencies and civil society.*

**Key words:** *partnership, communications, public, civil society institutions, public management entities.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі соціально-економічного розвитку країни та посилення загроз ендегенного і екзогенного характеру актуалізується важливість наукового обґрунтування удосконалення публічно-управлінської взаємодії за рахунок використання наявного потенціалу. Дослідження ключових принципів та чинників такої взаємодії дозволять вирішити не лише теоретичні завдання, а й проблеми прикладного характеру публічного управління на різних його рівнях. Зазначене вказує на необхідність формування нової парадигми взаємодії суб'єктів публічного управління, яка враховує впливи зовнішнього середовища, що обмежують повноцінне функціонування публічної системи. При цьому належний рівень взаємодії в системі публічного управління є обов'язковою домінантою інтеграції України до Європейського співтовариства.

**Аналіз актуальних досліджень і публікацій.** Питання взаємодії майже зовсім не висвітлюється у науковій літературі. Науковий дискурс щодо проблематики ефективності процесу публічно-управлінської взаємодії та аналіз підходів до даного питання окреслено в роботах науковців у різних аспектах. Так, Т. Кабаченко [1] розглядає управлінську взаємодію як окремих випадок комунікаційних процесів в організації, однак таке трактування є доволі спрощеним та вже не відповідає сучасним управлінським процесам; Є. Сергієнко [2], І. Тимечко [3] розробляють класифікацію різновидів взаємодії, однак, при цьому, не акцентують увагу на публічно-управлінській взаємодії; Т. Котарбинський [4] поєднує філософський та управлінський підходи до взаємодії. Після ознайомлення з основними

аспектами співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління, які досліджує Т. Яценко, варто наголосити на існуванні певних дискусійних моментів у процесі побудови теоретичного контуру взаємодії в системі публічного управління.

**Мета статті** полягає в розробці напрямів формування теоретичного контуру ефективної системи публічно-управлінської взаємодії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У науковій літературі можна зустріти різну характеристику проявів взаємодії, серед яких: взаємодопомога, взаємозв'язок, діловий контакт, співпраця, взаємовиручка, взаємозалежність. У сучасних тлумачних словниках подекуди відбувається заміна поняття «взаємодія» словом «погодженість». Однак, на думку авторів, не завжди погоджена діяльність означає «взаємодію», тобто погодженість – це складова частина взаємодії. Зазначимо, що відносини – це зв'язки, які здатні виникати між різними суб'єктами публічного управління та в основному не мають постійного характеру в часі чи в просторі. Водночас взаємодію доцільно розглядати як новий якісний та ефективний рівень взаємовідносин.

Узагальнюючи вислів В. Афанасьєва [5]: «Саме завдяки суперечностям відбуваються зчеплення, взаємодія частин цілого, взаємний обмін матерією та енергією, у процесі якого один компонент знаходить в іншому те, що йому необхідно для нормального існування», взаємодію у системі публічного управління пропонуємо визначити як такий стан взаємозв'язків між її елементами, за якого вони забезпечують взаємний вплив один на одного та на публічну сферу діяль-

ності з метою здійснення певних завдань. Тож для подальшого розвитку громадського суспільства обов'язковою вимогою до публічно-управлінської взаємодії є участь всіх суб'єктів публічного управління (органів державної влади, місцевого самоврядування інститути громадянського суспільства тощо).

Т. Котарбинський [4] виділяє «позитивну» і «негативну» взаємодію та наголошує, що два суб'єкти взаємодіють, якщо хоча б один з них «допомагає чи перешкоджає іншому». Такий підхід в основі містить принципи та методи діяльності людей [6]. Також науковцями наводяться такі визначення категорії «взаємодія»: розуміється заснована на законах та підзаконних нормативних актах, узгоджена за цілями, місцем та часом діяльність різноманітних виконавців сумісного вирішення поставлених перед ними завдань; необхідний елемент управлінської системи; є взаємозв'язком керуючої системи (суб'єкт управління) і тієї системи, якою керують (об'єкт управління). Далі представити класифікацію різновидів взаємодії (рис. 1), що побудована в контексті публічно-управлінського підходу [2; 3; 7].

У даному розрізі зазначимо про конфлікт, який визначається як протидія учасників взаємодії, яка супроводжується негативними емоціями [8]. Отже, хоча конфлікт носить як деструктивну, так і конструктивну функцію, однак він може характеризуватися ситуаціями, в яких кожна зі сторін взаємодії займає свою визначену позицію, несумісну з інтересами іншої сторони.

Проведений аналіз наукових джерел дозволяє виокремити ознаки взаємодії, що присутні майже в усіх визначеннях взаємодії та не мають особливих розбіжностей в їх розумінні: спільна; наявність декількох елементів; погодженість змісту завдань, що виконуються суб'єктами взаємодії. Водночас додатково описуються і такі ознаки: погодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів; наявність нормативно-правової бази; становище, яке обіймають суб'єкти взаємодії в ієрархії системи. Існують також випадки взаємодії, що реалізується не внаслідок задалегідь скоординованої діяльності чи регламентації, а в результаті ініціативи одного із суб'єктів взаємодії [9].

Водночас в практичній діяльності виділяють такі характеристики взаємодії [10]: визначається тільки загальне завдання і погоджуються шляхи його виконання, а місце та час проведення відповідних дій обираються взаємодіючими елементами; погоджуються місце або час виконання загальних завдань,

а шляхи та методи розв'язання завдань обираються суб'єктами самостійно.

Отже, представлені поняття взаємодії відображають позитивні її аспекти, що спрямовані на досягнення кінцевої мети. Однак, зауважимо, що при цьому мета різних елементів може мати розбіжності, що визначаються складністю соціальних систем.

Для забезпечення надійності взаємодії в системі публічного управління, коли в Україні не лише не діють директивні засоби, а й постійно посилюються зовнішні та внутрішні загрози, постає завдання побудови такого механізму, який дозволить ефективно реагувати на процеси змін в системі. У даному контексті слід згадати про такі складнощі: в Україні існують загрози і ризики державотворення; нестабільність зовнішнього оточення чітко не визначена у часових межах; гальмування здійснення реформ; безсистемність у взаємодії елементів структури публічного управління тощо. Зазначені фактори загострюють проблему своєчасної адаптації до зовнішніх змін процесу публічного управління. Така проблематика посилюється і критичним становищем взаємодії між органами публічної влади та громадськістю на окремих територіях. Тож система публічного управління потребує використання потенціалу взаємодії на засадах використання спрямованого координаційного впливу.

Такий потенціал може визначатися як сукупність ресурсів, що використовуються з метою досягнення необхідного рівня публічно-партнерської взаємодії в інтересах забезпечення її результативності / ефективності [7]. Водночас принципове значення сутності взаємодії треба розуміти як один із головних напрямів системи трансформації державного управління в публічне.

Слід вказати, що недостатню ефективність реформаційних процесів науковці часто пов'язують з неусталеністю форм комунікаційної взаємодії між органами влади та громадськістю, які мали б бути об'єднуючою платформою для них. Тобто можна підіймати питання про підвищення ефективності державного управління за рахунок оптимізації форм комунікаційної взаємодії.

Важливим є використання знань і новітніх технологій у процесі формування публічно-управлінської взаємодії, що не лише надасть процесу системного характеру, а й дозволить реалізувати накопичений потенціал у разі потреби. Варто підкреслити, що діяльність інститутів громадянського суспільства має бути тісно пов'язана з трансформацією взаємовідносин у взаємодію в середині

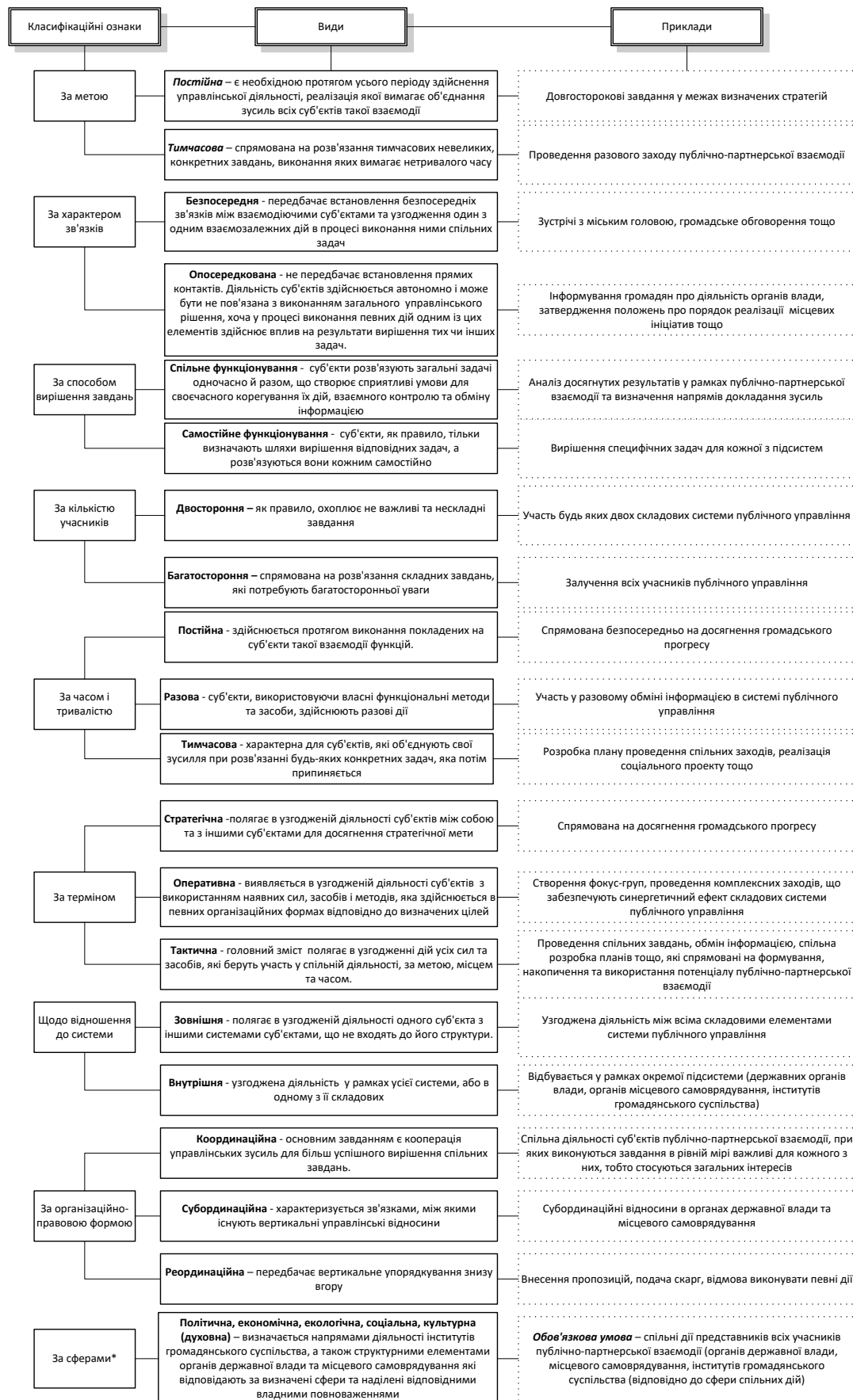


Рис. 1. Систематика видів взаємодії в контексті публічно-партнерського підходу  
Джерело: [2; 3; 7]



суспільства та з органами публічної влади, а органи державної влади як суб'єкт управління мають посилити взаємодію з інститутами громадянського суспільства та органами місцевого самоврядування, що особливо набуває актуальності в умовах воєнного стану. Наголосимо й на тому, що інститути громадянського суспільства мають посилити роботу над формуванням ефективної взаємодії не лише з органами центральної влади чи місцевого самоврядування, а й між собою (рис. 2), оскільки у практичному вимірі інститути громадянського суспільства відіграють важливу роль у системі публічного управління, позаяк виступають ланкою, що трансформує потреби та інтереси громадянського суспільства у складові державної політики.

У даному контексті підкреслимо, що формування моделі взаємодії в системі публічного управління варто починати з детального вивчення загальносистемних чинників. Отже, публічно-управлінська взаємодія може формуватися за напрямками: тристороння взаємодія державної влади, місцевого самоврядування та громадськості; будь-які напрями двосторонньої взаємодії органів влади та громадськості; взаємодія центральних органів

влади з органами місцевого самоврядування. При цьому комунікативна діяльність, що спрямована на взаємодію, має власну будову.

Тож державна політика виступає своєрідною реакцією на потреби громадянського суспільства, тому найкраще її формувати на основі побудови належної взаємодії між владними структурами та громадянським суспільством.

**Висновок.** Отже, в умовах швидких змін у зовнішньому середовищі так само швидко змінюється і модель взаємодії в системі публічного управління. Зі зміною моделі відбувається трансформація управління різними сферами й процесами. Проблема взаємодії елементів, об'єктів і суб'єктів публічного управління починає загострюватися, що актуалізує пошуки шляхів її удосконалення. Тож публічно-управлінські впливи повинні бути гнучкими, аби задовольнити вимоги сьогодення й утримувати курс на досягнення цілей. Сприяти їх удосконаленню має саме організована належним чином взаємодія всередині системи публічного управління. На таких засадах вона здатна використовувати наявний управлінський потенціал в умовах турбулентних змін.

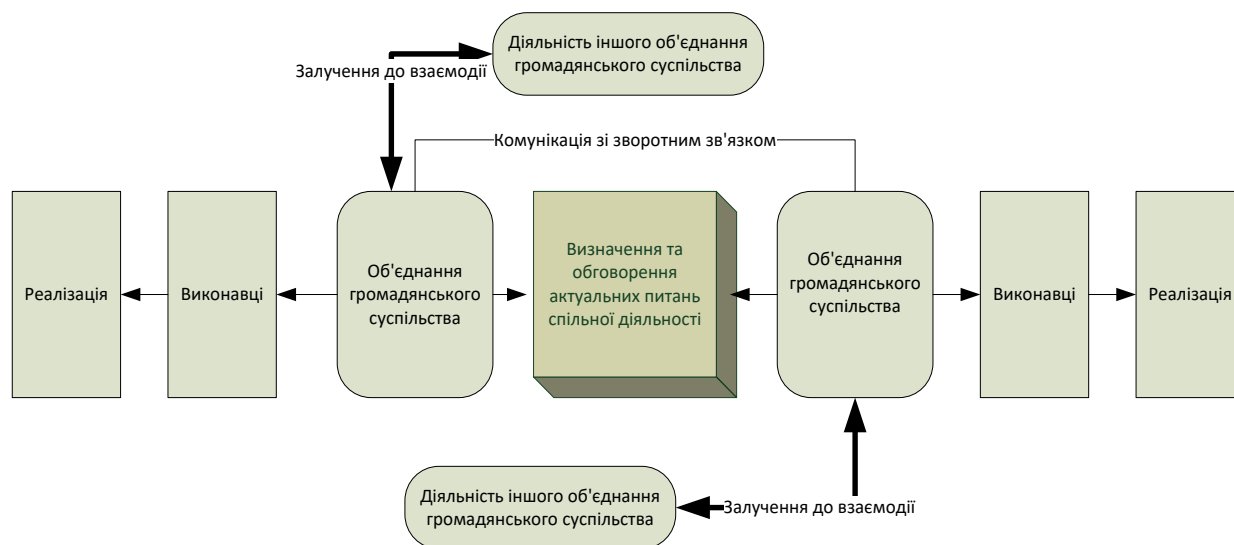


Рис. 2. Система взаємодії між інститутами громадянського суспільства

Джерело: [7]

### Література:

1. Кабаченко Т. С. Психология управления : учебное пособие для вузов : в 2 ч. Москва : Российское педагогическое агентство, 1997. 322 с.
2. Сергієнко Є. В. Структура та класифікація механізмів взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління.* 2012. Вип. 2. С. 278–290.
3. Тимечко І. Р. Класифікація механізмів взаємодії суб'єктів економічних відносин у транскордонному просторі. *Регіональна економіка.* 2016. № 1. С. 144–149.
4. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе / пер. с польск. Москва : Экономика, 1975. 271 с.
5. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. Москва : Политиздат, 1981. 432 с.

6. Олійник В. М. Поняття та принципи взаємодії при виявленні та розкритті злочинів у сфері господарської діяльності. *Форум права*. 2012. № 2. С. 511–518.
7. Михайловська О. В. Концепція громадського прогресу в науці публічного управління : монографія. Мена : ТОВ «Домінант», 2020. 316 с.
8. Вдовина М. В. Межпоколенческие отношения: причины конфликтов в семье и возможные пути их разрешения. URL: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/3/Vdovina/> (дата звернення: 05.05.2022).
9. Яценко Т. М. Співвідношення понять «взаємодія» та «взаємовідносини» в системі державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2017. № 2. С. 19–25.
10. Литвин М. М., Аллеров Ю. В., Кириченко І. О. Сутність, закономірності та принципи взаємодії військ (сил). *Честь і закон*. 2003. № 4. С. 9–15.

#### References:

1. Kabachenko, T. S. (1997) *Psikhologhiya upravleniya* [Psychology of management] : uchebnoe posobie dlia vuzov : v 2 ch. Moskva : Rossyiskoe pedahohicheskoe ahenstvo. 322 s. [in Russian]
2. Serhiienko, Ye. V. (2012) *Struktura ta klasyfikatsiia mekhanizmiv vzaiemodii subiektiv mistsevoho samovriaduvannia* [Structure and classification of mechanisms of interaction of local governments]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Seriia: Upravlinnia. Vyp. 2*. S. 278–290. [in Ukrainian]
3. Tymchko, I. R. (2016) *Klasyfikatsiia mekhanizmiv vzaiemodii subiektiv ekonomichnykh vidnosyn u transkordonnomu prostori* [Classification of mechanisms of interaction of subjects of economic relations in the cross-border space]. *Rehionalna ekonomika*. № 1. S. 144–149. [in Ukrainian]
4. Kotarbinskyi, T. (1975) *Traktat o khoroshei rabote* [Treatise on good work]: per. s polsk. Moskva : *Экономика*. 271 s. [in Russian]
5. Afanasev, V. H. (1981) *Obshchestvo: systemnost, poznanye y upravlenye* [Society: system, knowledge and management]. Moskva : Polytyzdat. 432 s. [in Russian]
6. Oliinyk, V. M. (2012) *Poniattia ta pryntsyipy vzaiemodii pry vyjavlenni ta rozkrytti zlochyniv u sferi hospodarskoi diialnosti* [Concepts and principles of interaction in the detection and detection of crimes in the sphere of economic activity]. *Forum prava*. № 2. S. 511–518. [in Ukrainian]
7. Mykhailovska, O. V. (2020) *Kontseptsiiia hromadskoho prohresu v nautsi publicnoho upravlinnia* [The concept of social progress in the science of public management] : monohrafiia. Mena : TOV “Dominant”. 316 s. [in Ukrainian]
8. Vdovyna, M. V. (2009) *Mezhpokolencheskye otnosheniya: prychnyny konflyktov v seme y vozmozhnye puty ykh razresheniya* [Intergenerational relations: the causes of conflicts in the family and possible ways to resolve them]. URL: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/3/Vdovina/> [in Russian]
9. Yashchenko, T. M. (2017) *Spivvidnoshennia poniat “vzaiemodiia” ta “vzaiemovidnosyny” v systemi derzhavnoho upravlinnia* [The ratio of the concepts of “interaction” and “relationship” in the system of public administration]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Seriia: Derzhavne upravlinnia*. № 2. S. 19–25. [in Ukrainian]
10. Lytvyn, M. M., (2003) *Allerov, Yu. V., Kyrychenko, I. O. Sutnist, zakonmirnosti ta pryntsyipy vzaiemodii viisk (syl.)* [The essence, patterns and principles of interaction of troops (forces)]. *Chest i zakon*. № 4. S. 9–15. [in Ukrainian]