

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2026. № 5.

ISSN 2307-2156



Copyright © The Author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2026.5.11>

УДК 35:659.4(477)

Н. І. Зикун,

д. н. з соц. ком., професор, декан факультету соціально-гуманітарних технологій, спорту та реабілітації, Державний податковий університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9727-6190>

І. Г. Канцур,

к. е. н., доцент, доцент кафедри менеджменту та публічного управління,

Державний податковий університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3642-1670>

А. М. Гусятинська,

д-р філос. з публ. упр. та адм., доцент кафедри соціальних комунікацій,

словесності та культури, Державний податковий університет

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8724-9460>

О. О. Сирота,

учитель правознавства, Ліцей № 243 м. Києва

ORCID ID: <https://orsid.org/0009-0001-3278-1855>

**ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СЛУЖБ
ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

N. Zykun,

Doctor of Social Sciences, Professor, Dean of the Faculty of Social and Humanitarian Technologies, Sports and Rehabilitation, State Tax University

I. Kantsur,

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Public Administration, State Tax University

A. Husiatynska,

PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Social Communications, Literature and Culture, State Tax University

O. Syrota,

Law teacher, Lyceum Vol. 243, Kyiv

PROBLEMS OF ESTABLISHMENT AND FUNCTIONING OF PUBLIC RELATIONS SERVICES OF MUNICIPAL AUTHORITIES

У статті досліджено теоретичні та практичні аспекти розвитку взаємодії з громадськістю в системі публічного управління, зокрема проблеми становлення та функціонування служб зв'язків з громадськістю (PR-служб) муніципальних органів влади в Україні. Обґрунтовано, що в умовах демократизації суспільства та формування громадянського суспільства PR-служба стають дієвим інструментом діалогу між суспільством та управлінськими структурами, забезпечуючи суб'єкт-суб'єктну комунікацію.

Авторами визначено, що PR-комунікація органів муніципального управління з громадськістю є складною багатоканальною різнорівневою діяльністю, націленою на оптимізацію управлінської діяльності муніципальних органів влади в інтересах підвищення ефективності їх взаємодії з населенням. В основі цієї діяльності лежить принцип співучасті, який передбачає розвинені та різноманіт-

ні зв'язки в двох напрямках: прямий зв'язок (від органів управління до громадян) та зворотний зв'язок (від населення до органів влади).

Розкрито соціально-політичний зміст основних функцій PR-служб муніципальних органів влади: управлінської, комунікативної, інформаційної, аналітико-прогностичної, організаційно-координуючої, публічної (громадянської) та функції деполітизації соціальних відносин. Доведено, що реалізація цих функцій сприяє становленню громадянського суспільства, забезпечує прозорість діяльності органів влади та демократичність прийняття рішень.

Виокремлено ключові проблеми становлення та функціонування PR-служб муніципальних органів влади: проблема цілепокладання (відсутність стратегії PR не дозволяє повною мірою реалізувати соціальні функції); проблема побудови суб'єкт-суб'єктної моделі PR-комунікації; проблема інституціоналізації діяльності зі зв'язків з громадськістю; проблема недостатнього професіоналізму фахівців; проблема правового забезпечення діяльності PR-служб.

Запропоновано основні напрями розв'язання зазначених проблем: визначення цілей та стратегії діяльності PR-служб; орієнтація на побудову суб'єкт-суб'єктної парадигми взаємодії з громадськістю; інституційне оформлення та підвищення професійної кваліфікації працівників PR-служб; розподіл повноважень між державою та місцевими громадами щодо політико-правової та етико-правової регламентації діяльності служб зв'язків з громадськістю.

У висновках наголошено на необхідності розробки недержавної цільової концепції розвитку органів муніципального управління, частиною якої має стати концептуалізація діяльності служб зв'язків з громадськістю, а також на важливості впровадження в освітній процес підготовки фахівців зі зв'язків з громадськістю для органів публічної влади.

The article examines the theoretical and practical aspects of the development of public relations in the public administration system, in particular the problems of

establishment and functioning of public relations services (PR services) of municipal authorities in Ukraine. It is substantiated that in the context of the democratization of society and the formation of civil society, PR services become an effective tool for dialogue between society and administrative structures, providing subject-subject communication.

The authors determine that PR communication of municipal authorities with the public is a complex multi-channel multi-level activity aimed at optimizing the management activities of municipal authorities in order to increase the effectiveness of their interaction with the population. This activity is based on the principle of participation, which involves developed and diverse connections in two directions: direct communication (from management bodies to citizens) and feedback (from the population to authorities).

The socio-political content of the main functions of PR services of municipal authorities is revealed: managerial, communicative, informational, analytical-prognostic, organizational-coordinating, public (civil) and the function of depoliticization of social relations. It is proven that the implementation of these functions contributes to the formation of civil society, ensures transparency of the activities of authorities and democratic decision-making.

The key problems of the establishment and functioning of PR services of municipal authorities are identified: the problem of goal-setting (lack of a PR strategy does not allow fully realizing social functions); the problem of building a subject-subject model of PR communication; the problem of institutionalization of public relations activities; the problem of insufficient professionalism of specialists; the problem of legal support for the activities of PR services.

The main directions for solving these problems are proposed: defining the goals and strategy of PR services; focusing on building a subject-subject paradigm of interaction with the public; institutionalization and improving the professional qualifications of PR service employees; distribution of powers between the state and

local communities regarding political-legal and ethical-legal regulation of the activities of public relations services.

The conclusions emphasize the need to develop a non-state target concept for the development of municipal authorities, part of which should be the conceptualization of the activities of public relations services, as well as the importance of introducing into the educational process the training of public relations specialists for public authorities.

Ключові слова: *державне управління, публічне управління, зв'язки з громадськістю, муніципальні органи влади, PR-комунікація, діалог влади та суспільства, громадянське суспільство.*

Keywords: *public administration, public relations, municipal authorities, PR communication, dialogue between government and society, civil society.*

Постановка проблеми. В останні роки в Україні спостерігається тенденція, яка завдяки зусиллям як громадськості, так і представників влади, набуває незворотного характеру — тенденція побудови діалогових, суб'єкт-суб'єктних взаємовідносин між інститутами та представниками влади й управління та громадянським суспільством. Немаловажну роль у цьому процесі відіграють служби зв'язків з громадськістю органів державного та муніципального управління України.

Процес демократизації українського суспільства детермінував виникнення при органах державного та муніципального управління різних рівнів служб зв'язків з громадськістю, їх перетворення на дієвий інструмент діалогу суспільства та управлінських структур. Водночас процес становлення та функціонування цих органів не можна охарактеризувати як такий, що проходить без ускладнень та контртенденцій. Ці обставини, насамперед, зумовлюють значущість та актуальність дослідження.

Особливої гостроти ці проблеми набувають в умовах воєнного стану, коли ефективна комунікація між владою та громадянами стає питанням національної безпеки. Саме тому розвиток взаємодії з громадськістю в системі публічного управління, зокрема на муніципальному рівні, потребує ґрунтовного наукового осмислення та вироблення практичних рекомендацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Специфіка відображення в науковій літературі розглядуваної проблематики багато в чому визначається українською політичною історією. Відсутність за радянських часів служб зв'язків з громадськістю в структурі органів влади як специфічного соціально-політичного інституту стала причиною того, що до початку 90-х років минулого століття у вітчизняній суспільній думці практично не розроблялися питання, пов'язані з функціонуванням цих служб та проблемами здійснення PR-діяльності в політичному процесі.

Сьогодні проблематику зв'язків з громадськістю в системі публічного управління досліджують такі українські вчені, як В.А. Гевко, О.В. Васюхін, Н.Т. Гончарук, О.Ю. Оболенський, С.М. Серьогін, В.М. Бебик, Г.П. Почепцов та інші. У їхніх працях розкриваються теоретико-методологічні засади комунікаційної діяльності органів влади, аналізуються інструменти та технології PR в державному управлінні. Однак, незважаючи на значний науковий доробок, комплексні дослідження проблем становлення та функціонування служб зв'язків з громадськістю саме муніципальних органів влади в Україні залишаються недостатньо представленими. Саме це зумовлює актуальність та новизну обраної теми дослідження.

Метою дослідження є аналіз особливостей становлення та виявлення основних шляхів оптимізації та підвищення ефективності діяльності служб зв'язків з громадськістю органів муніципальної влади та управління в Україні.

Виклад основного матеріалу. У процесі дослідження авторами визначено, що PR-комунікація органів муніципального управління з громадськістю є

суб'єкт-суб'єктною діяльністю, в якій органи управління, громадськість, організації та громадяни здійснюють складну багатоканальну різнорівневу комунікацію, націлену на оптимізацію управлінської діяльності муніципальних органів влади та управління в інтересах підвищення ефективності їх взаємодії з населенням.

У рамках класичного підходу до комунікації (моделі комунікації Шеннона) органи управління розглядалися б як суб'єкт, а соціально-політична аудиторія — як об'єкт комунікації. Однак існує кілька аспектів, що не дозволяють розглядати діяльність служб зв'язків з громадськістю як «класичну» комунікацію.

По-перше, діяльність зі зв'язків з громадськістю ніколи не буває однонаправленою. Вона завжди двовекторна: обидва її вектори спрямовані на внутрішню та зовнішню аудиторію. *По-друге*, в процесі PR-взаємодії суб'єкт та об'єкт нерідко міняються місцями. Можна стверджувати, що процес діяльності зі зв'язків з громадськістю підпорядковується закону зворотного зв'язку, коли взаємодія з громадськістю справляє суттєвий вплив на предмет і цілі діяльності адміністрації, а громадськість, своєю чергою, отримує можливість розширити свою поінформованість, змінити свою думку, скоригувати поведінку тощо. *По-третє*, управління, яке здійснюється муніципальними органами влади та управління, має значну специфіку. Якщо політична влада та політичне управління в державних органах «віддалені» від народу, то місцеве самоврядування, будучи одним із механізмів функціонування громадянського суспільства, «розчинене» в ньому, сприяючи створенню механізмів та умов для вільного й ефективного розвитку громадянського суспільства.

Взаємовідносини з громадськістю органів муніципальної влади та управління будуються на принципі співучасті, для ефективної реалізації якого необхідне здійснення розвинених і різноманітних зв'язків, організованих у двох напрямках: від органів управління до громадян (керованих) — прямий зв'язок, від населення до органів влади — зворотний зв'язок.

У статті розкрито соціально-політичний зміст основних функцій служб зв'язків з громадськістю муніципальних органів влади:

1. Управлінська функція є системоутворюючою. Через її здійснення реалізується головна мета діяльності PR-служб — зумовлений завданнями місцевого самоврядування вплив на суспільні відносини. Управлінська мета муніципальних органів — досягнення такого «ідеалу» суспільного буття, який співвідноситься з реальними уявленнями реальних людей про ідеальний устрій життя місцевого громадянського співтовариства (високооплачувані робочі місця, доступне житло та муніципальний транспорт, доступні дошкільні заклади тощо).

2. Комунікативна функція передбачає: встановлення, підтримання та розширення різноманітних комунікативних зв'язків усередині муніципального утворення; інформування населення про характер суспільно значущих рішень та роз'яснення мотивів їх прийняття; прогнозування можливих наслідків рішень; систематичне вивчення та інтерпретація даних досліджень громадської думки; позитивний вплив на процес політичної соціалізації.

3. Інформаційна функція реалізується в трьох напрямках: продукування, переробка та поширення інформації, необхідної для досягнення цілей управління; забезпечення зворотного зв'язку (листи та звернення громадян, публікації в ЗМІ); обмін інформацією з іншими службами та органами управління.

4. Аналітико-прогностична функція полягає в прогностичному баченні соціально-політичної ситуації, отриманні об'єктивної та системної інформації з усього кола питань, що входять у сферу інтересів керуючих і керованих у системі місцевого самоврядування, виробленні інформаційної стратегії та тактики поведінки.

5. Організаційно-координуюча функція включає підтримання контактів із ЗМІ, розвиток корпоративних зв'язків, взаємодію з державними структурами, кризовий менеджмент.

6. Публічна (громадянська) функція проявляється в забезпеченні дотримання та захисту прав і свобод людини, здійсненні контролю громадянського суспільства за діяльністю органів влади.

7. Функція деполітизації соціальних відносин відіграє особливу роль на рівні місцевого самоврядування. Громадянське суспільство та місцеве самоврядування як його інститут не повинні бути надмірно політизованими.

У статті виокремлено принципи функціонування PR-служб муніципальних органів влади: демократії (терпимість до позицій людей, довіра до громадян, необхідність «прислухатися» до їхньої позиції, вираженої в громадській думці); альтернативності (соціальне життя багатосуб'єктне, управління є варіативним); бесконфліктності, пов'язаний з ненасильницьким характером соціальних взаємовідносин; пріоритету права як детермінуючого принципу здійснення муніципальної влади та управління.

Авторами виявлено фактори, що становлять «соціальне проблемне поле» формування та функціонування PR-служб муніципальних органів влади:

1. наслідки системної соціально-економічної кризи, що стали причиною атомізації суспільства, його розшарування та ускладнили можливість формування, відображення та реалізації в PR-діяльності цілей муніципальних органів влади та управління;

2. формування в масовій свідомості специфічних стереотипів перехідного періоду (спрощеність внутрішнього духовного світу, патерналізм, взаємна нетерпимість, соціальна апатія, ціннісний нігілізм), що спотворюють зміст комунікації;

3. соціальна напруженість як наслідок глобалізаційних процесів, що ускладнює комунікації між різними поколіннями, соціальними верствами, субкультурними групами;

4. інформатизація суспільства, яка формує єдині інформаційні простори, розширює можливості маніпулятивного впливу, сприяє інтелектуальному розриву різних верств населення.

Основні проблеми становлення та функціонування служб зв'язків з громадськістю муніципальних органів влади в сучасній Україні:

а) проблема цілепокладання — відсутність стратегії PR не дозволяє службам повною мірою реалізувати свої соціальні функції;

б) проблема побудови суб'єкт-суб'єктної моделі PR-комунікації — ця модель є досить ідеалістичною та функціональною переважно в зрілому громадянському суспільстві;

в) проблема інституціоналізації — інституціоналізація діяльності зі зв'язків з громадськістю на місцевому рівні перебуває лише на початковому етапі (різні назви, різна кількість фахівців, відсутність чітко поставлених цілей);

г) проблема недостатнього професіоналізму фахівців муніципальних PR-служб;

д) проблема правового забезпечення діяльності PR-служб, яка може розглядатися в політико-правовому та етико-культурному аспектах (інструментами регулювання є не стільки нормативні акти, скільки норми неправового характеру — кодекси честі, хартії тощо).

Основні напрями розв'язання проблем становлення та функціонування PR-служб муніципальних органів влади:

1. Визначення цілей та стратегії діяльності PR-служб. Цілі PR-служб місцевого самоврядування не можуть бути сформульовані на державному рівні. Стратегія діяльності має бути продуктом стратегічної розробки суб'єктів, які здійснюють владні повноваження в конкретному муніципальному утворенні. Необхідною є розробка Недержавної цільової концепції розвитку органів муніципального управління, частина якої має бути присвячена концептуалізації діяльності PR-служб.

2. Орієнтація на побудову суб'єкт-суб'єктної парадигми взаємодії з громадськістю, що передбачає розвиток діалогових форм комунікації, врахування зворотного зв'язку, залучення громадськості до прийняття рішень.

3. Інституційне оформлення та підвищення професійної кваліфікації працівників PR-служб. Проблема професіоналізму має системний характер, і її розв'язання лежить, перш за все, в полі функціонування системи освіти. Необхідна орієнтація в освітньому процесі на державну концепцію виховання людини та громадянина, світогляд якого включає культурні та політичні орієнтири.

4. Розподіл повноважень між державою та місцевими громадами щодо політико-правової та етико-правової регламентації діяльності PR-служб. Частину повноважень (що стосуються політико-правових аспектів) має взяти на себе держава, а ту частину, яка стосується конкретних аспектів реалізації соціальних функцій PR-служб, має регулювати місцева громада.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє сформулювати такі основні висновки та пропозиції щодо розвитку взаємодії з громадськістю в системі публічного управління:

1. PR-комунікація органів муніципального управління з громадськістю є суб'єкт-суб'єктною діяльністю, що ґрунтується на принципі співучасті та передбачає розвинені різноспрямовані зв'язки. Завдяки діяльності PR-служб органи муніципальної влади та управління стають як механізмом формування громадянського суспільства, так і невід'ємною його частиною.

2. Реалізація соціально-політичних функцій PR-служб (управлінської, комунікативної, інформаційної, аналітико-прогностичної, організаційно-координуючої, публічної, деполітизації) сприяє прозорості діяльності органів влади, демократичності прийняття рішень та становленню громадянського суспільства.

3. Виявлено основні проблеми становлення та функціонування PR-служб муніципальних органів влади: цілепокладання, побудови суб'єкт-суб'єктної моделі комунікації, інституціоналізації, професіоналізму кадрів, правового забезпечення.

4. Основними напрямками розв'язання зазначених проблем є: визначення цілей та стратегії діяльності PR-служб на рівні конкретних муніципальних утворень; орієнтація на суб'єкт-суб'єктну парадигму; інституційне оформлення та підвищення професійної кваліфікації; розподіл повноважень між державою та місцевими громадами.

5. Рекомендовано розробку Недержавної цільової концепції розвитку органів муніципального управління, частиною якої має стати концептуалізація діяльності служб зв'язків з громадськістю, а також запровадження спеціальних освітніх програм для підготовки фахівців зі зв'язків з громадськістю для органів публічної влади.

Перспективи подальших досліджень вбачаються в аналізі трансформації діяльності PR-служб муніципальних органів влади в умовах воєнного стану та повоєнної відбудови, а також у розробці моделей ефективної кризової комунікації на місцевому рівні.

Література

1. Гончарук Н. Т. Комунікаційна діяльність органів публічної влади: теоретико-методологічні засади. Київ : НАДУ, 2023. 268 с.
2. Оболенський О. Ю. Електронне врядування в системі публічної служби України. Харків : ХНЕУ, 2024. 244 с.
3. Серьогін С. М. Регіональна інформаційна політика: механізми формування та реалізації. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2022. 312 с.

References

1. Honcharuk, N. T. (2023), *Komunikatsiina diialnist orhaniv publichnoi vlady: teoretyko-metodolohichni zasady* [Communication activities of public authorities: theoretical and methodological foundations], NADU, Kyiv, Ukraine.
2. Obolenskyi, O. Yu. (2024), *Elektronne vriaduvannia v systemi publichnoi sluzhby Ukrainy* [E-governance in the system of public service of Ukraine], KhNEU, Kharkiv, Ukraine.
3. Serohin, S. M. (2022), *Rehionalna informatsiina polityka: mekhanizmy formuvannia ta realizatsii* [Regional information policy: mechanisms of formation and implementation], DRIDU NADU, Dnipro, Ukraine.

Отримано редакцією журналу / Received: 09.04.26

Прорецензовано / Revised: 29.04.26

Дата публікації / Published: 26.05.26