

А. М. Гусятинська,
аспірант, Державний податковий університет, м. Ірпін, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8724-9460>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.16.223

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

A. Husiatynska,
Postgraduate student, State Tax University, Irpin, Ukraine

THEORETICAL PRINCIPLES OF MECHANISMS OF INFORMATIONAL AND COMMUNICATIVE
INTERACTION OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES WITH THE PUBLIC

Досліджено дефініцію "комунікація" під кутом зору системного підходу. З'ясовано, що перевагами ефективних комунікацій є те, що вони зміцнюють необхідний зворотній зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами і виступають важливим чинником демократизації суспільного життя.

Доведено, що комунікативна діяльність у публічному управлінні полягає у здійсненні інформаційних обмінів, спрямованих на виконання функцій публічного управління, забезпечується комунікативною підсистемою публічного управління.

Окреслено та проаналізовано функції комунікації в публічному управлінні, а саме: консервативну функцію, котра спрямована на збереження статус-кво публічної системи та яка сприяє стабільному існуванню соціального організму; координуючу функцію, яка націлена на забезпечення координації владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, та їх можливих змін; інтегруючу функцію, яка пов'язана із втіленням такої публічної політики, яка б могла врахувати інтереси всіх елементів суспільної системи, та яка б сприяла виробленню та прийняттю погоджених управлінських рішень; мобілізаційну функцію, спрямовану на забезпечення легітимності існуючого громадського порядку, отримання підтримки та схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень; соціалізуючу функцію, пов'язану з засвоєнням у процесі інформаційного обміну цінностей та традицій держави, соціально-політичних норм тощо.

Охарактеризовано загальні принципи на яких будується процес комунікації органів публічної влади та громадськості: прозорості, відкритості, підзвітності, партнерства, толерантності, динамічності, прогресивності, комплексності, оперативності та достовірності, інформативності та адекватності, доступності, промоції, стратегічного планування.

Відповідно до принципів комунікативної діяльності розглянуто форми розповсюдження інформації про діяльність органів публічного управління.

Доведено, що механізм комунікативної діяльності органів публічної влади є послідовною реалізацією 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 державних структур.

The definition of "communication" was studied from the point of view of a systemic approach. It was found that the advantages of effective communications are that they strengthen the necessary feedback between the administrative apparatus, management structures, society, individual communities and individuals and act as an important factor in the democratization of public life.

It has been proven that communicative activity in public administration consists in carrying out information exchanges aimed at performing the functions of public administration, provided by the communicative subsystem of public administration.

The functions of communication in public administration are outlined and analyzed, namely: a conservative function aimed at preserving the status quo of the public system and contributing to the stable existence of a social organism; the coordinating function, which is aimed at ensuring the coordination of the power influences of the subject of management in accordance with the parameters of the object of management, and their possible changes; an integrating function, which is related to the implementation of such public policy, which could take into account the interests of all elements of the social system, and which would contribute to the development and adoption of agreed management decisions; a mobilization function aimed at ensuring the legitimacy of the existing public order, obtaining support and approval of society regarding the management decisions made; a socializing function associated with assimilation in the process of information exchange of values and traditions of the state, socio-political norms, etc.

The general principles on which the communication process of public authorities and the public is built are characterized: transparency, openness, accountability, cooperation, tolerance, dynamics, effectiveness, complete features, operational and documentary features, informativeness and adequacy, accessibility, support, and strategic planning.

In accordance with the principles of communicative activity, the forms of disseminating information about the activities of public administration bodies were considered.

It has been proven that the mechanism of communicative activity of public authorities is a consistent implementation of a complex of legal and organizational actions based on fundamental principles, target orientation and the use of appropriate management methods aimed at meeting the informational and communicative needs of the population and organizing the activities of structural divisions of state structures.

Ключові слова: комунікація, інформація, публік релейшинз, комунікативна діяльність, комунікативні технології, органи публічної влади, громадськість.

Key words: communication, information, public relations, communicative activity, communicative technologies, public authorities, the public.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Вибір Європейського вектору розвитку для України означає рух у напрямку європейської цивілізаційної моделі. Це передбачає складний демократичний перехід до політично організованого, відповідального суспільства нової якості, в якому поступово підвищується рівень ділової активності та політичної участі громадян, забезпечення їхніх прав і свобод, формується нова структура соціального простору. Всі якісні зміни у структурі та змісті громадянського суспільства неминуче детермінують зміни у формі та змісті держави, особливо в системі державного управління. Відтак, це передбачає, насамперед, докорінну зміну формату спілкування публічних органів влади та громадян. І підґрунтям такого нового "формату" має стати формування ефективних та результативних механізмів інформаційно-комунікаційної взаємодії органів публічного управління з громадськістю, у відповідності до українських реалій та світових тенденцій. Отже, у сучасних умовах розвитку та функціонування суспільства

роль інформаційно-комунікаційних процесів збільшується, а актуальність їх дослідження зумовлюється як необхідністю комплексного аналізу феномену, так і виокремленням особливостей їх реалізації в українському континуумі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз наукових джерел свідчить, що проблема формування комунікативної складової взаємодії взагалі та взаємодії в системі публічного управління зокрема була й є предметом розгляду управлінців, психологів, політологів, соціологів, оскільки є одним із механізмів досягнення результативності у професійній діяльності. Вагомий внесок у становлення сучасної науки про комунікації, у тому числі в публічній сфері, зробили такі українські вчені як: Є. Архипова, В. Бебик, А. Бойчун, В. Дрешпак, Ю. Довбуш, О. Ємельяненко, К. Кислюк, О. Кудрявцев, І. Куспляк, Л. Малишенко, О. Рачинська, С. Сибіряков та інші.

Водночас багато аспектів інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічного управління з громадськістю залишаються не досить дослідженими у зв'язку з викликами сьогодення, насамперед щодо формування позитивного іміджу органів публічної влади, особливо в контексті трансформації галузі інформації, на принципах плановності, комплексності, реальності та в контексті реформування державної сфери, що, на нашу думку, потребує подальшого наукового дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в здійсненні комплексного аналізу сутності та особливостей інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічного управління з громадськістю в контексті європейської інтеграції.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Глобалізаційні процеси, що супроводжуються розвитком інформаційного суспільства, спонукають до реформування та вдосконалення системи державного управління в напрямку побудови ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури органів державної влади з використанням новітніх засобів комунікації, інформаційно-комунікаційних технологій (е-урядування), здатних виробляти та реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на сталий суспільний розвиток та адекватну відповідь на внутрішні та зовнішні виклики.

Розглядаючи комунікацію з точки зору системного підходу, науковці говорять про нерозривну єдність апарату публічної влади із середовищем, у взаємодії з яким він проявляє свою цілісність на основі принципів ієрархічності, багаторівневості, що характеризує структуру політичної системи суспільства.

Як зазначає О. Коротич, комунікація це обмін ідеями, думками та інформацією, яка має бути значуща для учасників комунікації, в усному та письмовому вигляді за допомогою символів з метою домогтися від сторони, що робить, точного розуміння відправленого повідомлення [3].

Розділяючи думку попередніх вчених щодо визначення комунікації, В. Мазур доповнює, що комунікація об'єднує в єдине ціле органи публічного управління та групи громадськості. Перевагою ефективних комунікацій є те, що вона зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами, а також є важливим чинником демократизації суспільного життя. Комунікативна діяльність у публічному управлінні полягає у здійсненні інформаційних обмінів, спрямованих на виконання функцій публічного управління, і забезпечується комунікативною підсистемою публічного управління.

Безперечно, комунікація існує на всіх рівнях системи публічного управління. Державне управління — це, перш за все, прийняття і реалізація рішень, заснованих на результативності використання сучасних інформаційних та комунікативних технологій. Комунікації в державному управлінні визначаються як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова частина процесу взаємодії влади і гро-

мадянського суспільства, інструмент зв'язків з громадськістю, взаємодія влади, громадського суспільства та інших учасників управлінського процесу, форма взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, без якого державне управління не може бути організоване належним чином [5]. Однією з головних функцій комунікацій в державному управлінні є забезпечення легітимності державної політики сталого розвитку, отримання підтримки і схвалення громадськістю управлінських рішень у різноманітних сферах. Велике значення для реалізації цієї функції має налагодження ефективного діалогу між державою та громадськістю і отримання належного рівня довіри до органів влади.

Крім того, деякі дослідники відзначають, що характеризуючи функції комунікації в публічному управлінні необхідно говорити і про їх:

- консервативну функцію, котра спрямована на збереження статус-кво публічної системи та яка сприяє стабільному існуванню соціального організму;

- координуючу функцію, яка націлена на забезпечення координації владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, та їх можливих змін;

- інтегруючу функцію, яка пов'язана із втіленням такої публічної політики, яка б могла врахувати інтереси всіх елементів суспільної системи, та яка б сприяла виробленню та прийняттю погоджених управлінських рішень;

- мобілізаційну функцію, спрямовану на забезпечення легітимності існуючого громадського порядку, отримання підтримки та схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень;

- соціалізуючу функцію, пов'язану з засвоєнням у процесі інформаційного обміну цінностей та традицій держави, соціально-політичних норм тощо [2].

Комунікації в державному управлінні здійснюються: як по горизонталі (наприклад, комунікація з колегами, службовцями інших підрозділів, установ, підприємств), так і по вертикалі (спілкування з керівниками і підлеглими); як у письмовій, так і в усній формах; як контактна (безпосередня міжособистісна комунікація), так і опосередкована (ділове листування, електронна пошта, повідомлення факсом, за допомогою комп'ютера тощо); як усередині організації (внутрішня комунікація), так і за її межами (зовнішня комунікація). Поки зовнішня комунікація в публічному управлінні націлена на справляння впливу на громадянське суспільство або отримання рекомендацій чи узгодження позицій із представниками суспільства, внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень. У публічному управлінні виділяються такі види публічної (зовнішньої) комунікації: з метою інформаційного спілкування; для залучення публічних послуг; з метою обговорення попередніх ідей, які неможливо досягти без народної участі. Необхідно звернути увагу на те, що зовнішня комунікація публічних установ із громадськістю в рекламних цілях відбувається в односторонньому порядку — від публічного управління до зовнішнього середовища. Метою такого спілкування є надання інформації про власні послуги та інформації про певні цінності, а також створення свого позитивного іміджу в очах громадянського суспільства [2].

Отже, можна констатувати, що комунікація в публічному управлінні — це обмін інформацією між двома суб'єктами комунікативної взаємодії. Для органів публічного управління надзвичайно важливою складовою комунікативної діяльності є зворотний зв'язок та перехід від одностороннього інформування громадян про дії влади до двосторонньої комунікації "громадянське суспільство — публічний орган — громадянське суспільство".

Процес комунікації влади та суспільства базується на загальних принципах до яких відносять принципи: прозорості, відкритості, підзвітності, повноти, тобто оперативності, комплексності, оперативності та надійності, інформативності та адекватності, доступності, допомоги, стратегічної спрямованості.

Відповідно до принципів комунікативної діяльності виділяють такі форми поширення інформації про діяльність органів державного управління, а саме: випуск і розповсюдження інформаційних бюлетенів, прес-релізів, оглядів, фото- та відеоматеріалів, інформаційних збірників, експрес-інформацій.; проведення прес-конференцій, брифінгів, політичних діалогів, теледебатів, круглих столів, прес-клубів, інтерв'ю з керівниками органів державної влади; підготовка та проведення телерадіопрограм; забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників чи інших вищих посадових осіб органів державної влади; створення архівів інформації про діяльність органів влади; розміщення WEB-сторінок в мережі Інтернет про орган влади та його діяльність; інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать чинному законодавству[4].

У спілкуванні беруть участь як мінімум два суб'єкти, які постійно або тимчасово взаємодіють. Взаємодія органів державної влади з цільовими аудиторіями — це безперервний обмін соціальною інформацією, що здійснюється завдяки наявності комунікаційного ланцюга.

Отже, можна стверджувати, що до комунікативної діяльності органів публічної влади відносять 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) [1].

Механізм комунікативної діяльності органів публічної влади 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 державних структур. У структурі механізму комунікативної діяльності виділяють чотири основних блоки: правовий, ресурсний, інформаційний, організаційний (зокрема, цілі управління, елементи об'єкта, методи впливу — принципи).

Ресурсне забезпечення комунікативної діяльності органів публічної влади включає кадрове, технічне забезпечення та науково-методичне забезпечення, форми, методи, технології взаємодії з оточуючими, добір, розстановку, просування кадрів, їх професійне навчан-

ня, фінансування програм розвитку комунікації, інформаційні ресурси (засоби, програми, технології) [5].

Узагальнюючи позиції низки авторів, можна говорити про комунікацію як процес двостороннього обміну інформацією між органами публічної влади та громадськістю за допомогою засобів комунікації та соціокомунікативних технологій. Державна комунікація є однією з найважливіших складових системи державного управління сталим розвитком.

Управлінські функції здійснюються засобами взаємодії між індивідами, соціальними групами, тобто за допомогою комунікації та обміну інформацією. Відтак, у теорії і практиці державного управління дефініцію "управління" і "комунікація" пов'язується з поняттям "інформація". Безперечно, 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. Тому зміст комунікативної діяльності не можна осягнути без визначення поняття "інформація".

Доцільно акцентувати увагу на тому, що у вітчизняній практиці комунікацій існує певне розмежування інформаційного забезпечення та обміну інформацією й інформаційну політику. Останній включає технології різних моделей зв'язку. Інформація часто розглядається як відомість та повідомлення.

Відповідно до Закону України "Про інформацію" до спеціальних засад інформаційної діяльності належать: гарантування права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, достовірність інформації; повнота і точність інформації; законність отримання, використання, поширення та зберігання інформації.

У контексті розгляду цього питання поняття "паблік рілейшнз" слід розглядати як особливу функцію управління, призначену для: формування та розвитку відносин, взаєморозуміння, взаємовизнання та співпраці між організацією та її аудиторією; управління процесом вирішення проблем або спірних питань; допомога керівництву у вивченні громадської думки та реагуванні на неї; визначення та підкреслення відповідальності лідерів у сфері служіння інтересам суспільства [2].

На думку українського науковця В. Королька паблік рілейшнз це соціальний інститут демократичного суспільства, головною метою якого є формування системи публічних комунікацій для соціального суб'єкта, що забезпечують його взаємодію із важливими для нього групами громадськості.

Відтак, основною метою паблік рілейшнз органу публічної влади є встановлення діалогу між громадянами й державною владою для повної інформованості суспільства про діяльність державних інституцій. Мета зв'язків з громадськістю кожного конкретного органу публічного управління сприяє формуванню громадської думки, яка відповідає цілям установи, й впливає з мотивів і цінностей органу влади, підґрунтям яких є завдання певного органу державної влади, визначені в чинному законодавстві.

Зв'язки з громадськістю в органах публічного управління можна представити як систему, яку становлять елементи, що перебувають у постійному взаємозв'язку, а саме: орган публічного управління в особі його керівника; громадськість; громадська думка; зворотний зв'яз-

зок; перешкоди, які можуть впливати на передання інформації, обмін відомостями. Особлива важлива роль в цій системі належить інструментам зв'язків з громадськістю. Такі інструменти становлять комплекс соціальних і комунікативних технологій, що застосовуються під час виконання комунікативної стратегії, для реалізації конкретних тактичних заходів.

На сьогоднішній день можна виокремити такі групи інструментів публік рилейшнз у контексті державного управління: інструменти опосередкованого масового інформування — прес-релізи, прес-анонси, факт-листи, статті, коментарі тощо (зазначені інструменти мають особливо велике значення з погляду застосування їх під час контакту із засобами масової інформації); публічні виступи й щорічні звіти; спеціальні заходи (брифінги, конференції, прийоми, презентації, дні відкритих дверей, семінари, круглі столи тощо); інструменти підтримки (виставки, ведення блогів, ведення сторінок у соціальних мережах, інтерактивність вебсайту тощо); інструменти внутрішньої спрямованості (листки новин, інформаційні бюлетені, інформаційні стенди, оголошення, зустрічі (наради) з керівництвом тощо) [3].

Водночас слід констатувати, що в сучасній системі державного управління функціонування механізмів інформаційно-комунікаційної взаємодії органів державного управління з громадськістю опосередковується Інтернетом, спрямованим на "інформаційне наповнення" віртуальний простір з інформацією про діяльність органів влади. Помітно не враховується така обов'язкова риса електронного каналу взаємодії, як діалогова інтерактивність, яка забезпечує двосторонню взаємодію. Хоча можливість добровільної реєстрації відвідувачів для надання статистики відвідуваності та підтримки функції зворотного зв'язку на офіційних сайтах органів державної влади присутня. Проте проведення веб-конференцій, веб-форумів, онлайн-діалогів між представниками влади та громадськістю все ще залишається на досить низькому рівні, що є суттєвим недоліком функціонування механізмів взаємодії органів державної влади та громадськості, оскільки електронну взаємодію, опосередковану Інтернетом, не можна звести до подання інформації про результати діяльності органів державної влади [5].

Таким чином, узагальнюючи дефініцію публік рилейшнз, зазначимо, що всі науковці відзначають інформаційну, комунікативну складову цієї діяльності. Іншим сенсаційно-формулюючим чинником є громадська думка, на формування якої спрямовуються засоби публік рилейшнз.

ВИСНОВКИ

Таким чином, державне управління важко уявити без комунікації як форми взаємодії різних суб'єктів та об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує визначення позицій у діалозі між владою та громадськістю. Комунікації інформують населення та владні структури та інститути громадянського суспільства, дозволяють видавати розпорядження, приймати законодавчі акти.

Перебуваючи в стані динамічної взаємодії з іншими підсистемами державного управління (організаційною, правовою, економічною тощо), комунікативна підсистема державного управління, де виокремлюються внутрішні та зовнішні функції державного управління, охоплює су-

б'єкти управління взаємодією між собою та іншими державних інститутів, складається з ряду підсистем більш низького рівня, які власне і утворюють його структуру.

Література:

1. Архипова Є. О. Ефективна комунікація між органами державної влади та громадськістю як умова розвитку демократичного суспільства. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 1. С. 92—96.
2. Бебик В.М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка публік рилейшнз: монографія. Київ: МАУП, 2005. 440 с.
3. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
4. Полторак А.С., Сухорукова А.Л., Бурковська А.І. Кібербезпека в системі трансформації управління бізнес-організацією. Трансформація менеджменту бізнес-організацій: сучасні тренди та виклики: колективна монографія. Київ: Державний вищий навчальний заклад "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. 2021. С.158—177.
5. Рачинська О. А. Комунікативне партнерство як механізм оптимізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2020. Вип. 2 (45). С. 135—145.
6. Сибириков С. О. Комунікативні практики у державному управлінні в контексті розвитку інформаційного суспільства. Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. Х.: Вид-во "ДокНаукаДержУпр", 2018. Вип. 3—4. С. 112-119.

References:

1. Arkhypova, Y. O. (2019), "Effective communication between state authorities and the public as a condition for the development of a democratic society", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 1, pp. 92—96.
2. Bebyk, V.M. (2005), *Informatsijno-komunikatsijnyj menedzhment u hlobalnomu suspilstvi: psykholohiia, tekhnolohii, tekhnika pablik rylejshnz* [Information and communication management in the global society: psychology, technologies, public relations technique], MAUP, Kyiv, Ukraine.
3. Dreshpak, V. M. (2015), *Komunikatsii v publichnomu upravlinni* [Communications in public administration, DRIDU NADU], Dnipro, Ukraine.
4. Poltorak, A.S., Sukhorukova, A.L. and Burkovska, A.I. (2021), "Cyber security in the transformation system of business organization management", *Transformation of the management of business organizations: modern trends and challenges*, vol. 1, pp. 158—177.
5. Rachynska, O. A. (2020), "Communicative partnership as a mechanism for optimizing communicative interaction in the field of public administration", *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, vol. 2 (45), pp. 135—145.
6. Sybyriakov, S. O. (2018), "Communicative practices in state administration in the context of information society development", *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 3—4, pp. 112—113.

Стаття надійшла до редакції 03.08.2023 р.