

МОДЕЛІ КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ MODELS OF COMMUNICATIVE ACTIVITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Стаття присвячена дослідженню особливостей комунікативних процесів у державному управлінні. Авторка узагальнює, що інформація як один з найважливіших видів управлінських ресурсів нині розглядається як основа системи державного і політико-адміністративного управління. Сучасне державне будівництво неможливе без створення ефективно діючої інформаційно-комунікативної системи, без урахування публічності політичної сфери й активного залучення громадськості до процесу прийняття рішень. Теорія нового державного управління, що з'явилася в 1980–1990-х рр. як теоретична основа адміністративних реформ, стала відповіддю на кризові явища в державному управлінні. Ідеї «адміністративно-менеджерської реформації» утвердили розуміння того, що державний менеджмент повинен базуватись на ринкових засадах щодо публічних справ, на конкурентності та можливості вибору. Це зумовило необхідність відмови від використання класичних концепцій публічного управління і перехід до впровадження моделі використання інструментів маркетингу з метою підвищення рівня задоволеності громадян-споживачів. Тому в роботі знаходиться відображення сучасний аналіз рівня наукових досліджень явища маркетингових комунікацій у державному управлінні в працях західних дослідників (Р. Хіберт, К. Уолш, Дж. Е. Груніг та ін.). Однак авторка узагальнює, що концепція розвитку системи державних маркетингових комунікацій не виступає як панацея у подоланні всіх складних і нагальних проблем модернізації управлінських структур. Усе це актуалізує питання застосовності традиційних комунікативних концепцій влади у сучасних умовах. Як висновок наголошено на необхідності створення нової теоретичної основи, яка б забезпечила взаєморозуміння і готовність до обмеження взаємних домагань учасників комунікації (держави і громадянського суспільства), спільного пошуку і реалізації оптимального варіанта вирішення важливих суспільно-політичних завдань.

Ключові слова: комунікаційні моделі, державне управління, інформація, процес, громадянське суспільство.

The article is devoted to the study of the features of communication processes in public administration. The author summarizes that information, as one of the most important types of management resources, is considered today as the basis of the system of state and political and administrative management. Modern state building is impossible without the creation of an effective information and communication system, without taking into account the publicity of the political sphere and active involvement of the public in the decision-making process. The theory of new public administration that emerged in the 1980s–1990s as a theoretical basis of administrative reforms, became a response to the crisis in public administration. The ideas of “administrative and managerial reformation” confirmed the understanding that public management should be based on market principles in public affairs, on competition and choice. This has necessitated to abandon the use of classical concepts of public administration, and the transition to the implement of a model of using marketing tools, in order to increase the level of satisfaction of citizens-consumers. Therefore, the work reflects a modern analysis of the level of scientific research of the phenomenon of marketing communications in the works of Western researchers (R.E. Hiebert, K. Walsh, J.E. Grunig etc.). However, the author summarizes, the concept of the development of the system of state marketing communications does not act as a panacea in overcoming all the complex problems of modernizing management structures. All this raises the question of the applicability of traditional communicative concepts of power in modern conditions. As a conclusion, mentioned was the necessity creation of a new theoretical basis, which would ensure mutual understanding and readiness to limit the mutual claims of communication participants (the state and civil society), joint search and implementation of the optimal option for solving important socio-political problems.

Key words: communication models, public administration, information, process, civil society.

УДК 352/354:007-047.64
DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2020.19.11>

Сурніна-Далекорей О.А.

к. політ. наук,

доцент кафедри політології
і державного управління

Ужгородський національний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних умовах комунікація є важливим чинником соціального життя, а її роль у процесах державотворення та діалогу владних інститутів із громадянським суспільством динамічно зростає. Ефективна комунікація між державою та суспільством є важливим проявом демократичного розвитку країни. Адміністративна реформа в Україні має забезпечити становлення її як правової держави із соціальною стабільністю та демократичним урядуванням, що своєю чергою покликає значні зміни в державному управлінні і відносинах держави і громадянського

суспільства. В умовах сучасних соціально-політичних реалій органи влади виступають як адміністративні структури, що надають послуги, а громадськість – як клієнт, що їх отримує. Запровадження нової моделі функціонування органів державної влади вимагає, по-перше, розробки нової методології дослідження феноменів комунікацій у сфері державного управління та публічного адміністрування, а по-друге, зміни форм та методів діяльності органів державної влади на задоволення потреб споживачів публічних послуг. Важливим також видається переосмислення проблеми комунікаційного дискурсу у сфері

державного управління з точки зору його впливу на формування демократичного процесу прийняття управлінських рішень та його ролі у реалізації права громадян на участь у публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи досліджень комунікації та її ролі у сучасному суспільстві були закладені працями К. Дойча, Ч.Х. Кулі, Г. Лассуелла, Н. Вінер, Д. Лернера, Н. Лумана, Е. Роджерса, К. Шеннона, Ю. Хабермаса, Т. Парсонса, А. Тоффлера, Белла, Дж. Гелбрейта та ін. Дослідженню різних аспектів комунікацій у системі державного управління присвячені роботи Е. Вестерхуда, Б.Ф. Лью, М. Воса, У. Вольмера, Дж. Стапперса, Дж. Катуса, Дж.С. Хорслі, С. Янг та ін. Серед українських досліджень з проблем використання інформації і комунікації в управлінні необхідно відзначити праці Г. Почепцова, К. Кандагура, Н. Драгомирецької, В. Дрешпак, І. Шавкун, А. Букач, В. Мазур, С. Квіт, О. Холод та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Готовність держави і громадянського суспільства вступати в діалог створює реальну можливість їх ефективної взаємодії на основі комунікації. Комунікаційна взаємодія влади і суспільства сприяє формуванню конструктивної співпраці з метою забезпечення легітимності наявного порядку і надання йому стабільності. Ефективність взаємодії держави і інститутів громадянського суспільства безпосередньо залежить від вибраної моделі та способів комунікації. Наявні корпоративні стратегії та інструменти PR не можуть бути просто скальковані державними органами, установами та державними організаціями. У зв'язку з цим важливо створити нову теоретичну основу, яка б забезпечила взаєморозуміння суспільства і влади, сприяла досягненню цілей держави з урахуванням потреб та інтересів громадськості.

Мета статті. Метою статті є аналіз сучасних моделей управління комунікаціями в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. На межі 1980–1990-х років у багатьох європейських країнах були переглянуті основні підходи до вивчення теорії управління державним сектором. Це було спричинено появою нової концепції, заснованої на менеджеристві. Теорія нового державного управління, або теорія «державного менеджменту», що з'явилася як теоретична основа адміністративних реформ, стала відповіддю на кризові явища в державному управлінні розвинених країн світу, як-то Великобританії, США, Німеччини, Японії, Франції, Швеції, Іспанії. Теоретики

менеджеризму наголосили, що державний менеджмент повинен базуватись на ринкових установках щодо публічних справ, а його ключовими характеристиками є конкурентність та можливість вибору. Маркетингові моделі корпоративного управління були використані для опису реального стану в державному секторі.

Відтепер стратегічне планування та методи маркетингу повинні були допомогти «продати» державну політику громадянам. Такий підхід набув широкого схвалення, оскільки дослідники трактували відносини між державою та платниками податків у контексті ринкового обміну – громадяни платять за певні продукти та послуги, що надаються державними органами безпосередньо (коли вони фактично вимушені купувати та сплачувати в умовах, подібних до ринкової реальності) або опосередковано (через податки) [6, с. 64]. Державні установи, натхненні новим теоретичним підходом, почали активно інформувати зацікавлені сторони. І хоча на початку це нагадувало скоріше механічне промотування, аніж динамічну співпрацю, це стало важливим кроком на підтримку здійснення заходів державної політики.

Перші наукові принципи управління комунікаціями в державному секторі були представлені американським дослідником Реєм Хібертом [3]. І хоча сам автор називав їх моделлю урядового комунікаційного процесу, схожі вони були радше на перелік порад, аніж на цілісну теорію. На початку 1990-х років англійський дослідник Кірон Уолш відзначив зростання ролі маркетингу в державному секторі [6]. Короткостроковий маркетинговий порядок денний відповідав спеціальним потребам державних структур у рекламі та інформації. На думку Уолша, переосмислення ролі та значення комунікацій у структурах державного управління стало наслідком консюмеризму, яке змусило посилити чутливість до побажань громадян та призвело до децентралізації повноважень [6, с. 63–64]. А також покликало від державних структур урізноманітнення послуг та вдосконалення системи перерозподілу. Вивчаючи розвиток маркетингових технологій у державному управлінні, Уолш висновує про необхідність адаптації маркетингових стратегій відповідно до вимог конкретної суспільної сфери. Управління державним сектором – це політичне управління, отже, і ефективний маркетинг у цій сфері повинен бути політично мотивованим. К. Уолш пропонує розробити новий підхід до маркетингу, орієнтований на потреби державної служби, оскільки, зазначає науковець, завдання та стратегії діяльності у державному секторі відрізняються від завдань у недержавному сек-

торі [6, с. 69]. Для державних службовців вирішальне значення мають насамперед правові рамки та політичні рішення. При цьому, наголошує К. Уолш, посадовці часто забувають, що вибрані ними способи донесення інформації до громадськості мають ключове значення для ефективної реалізації політики уряду.

Наприкінці 1990-х років у галузі зв'язків з громадськістю була представлена двостороння симетрична модель американського науковця Джеймса Е. Груніга, яка концептуалізувала методіку адаптації стратегій організації з метою ефективного задоволення потреб її зацікавлених сторін: через компроміс та налагодження діалогу між зацікавленими сторонами [2]. Концепція двосторонньої симетричної комунікації передбачає, що взаємний дискурс сприяє взаємній повазі і порозумінню, здатен ефективно вирішувати конфлікти, змінювати погляди та позиції. Діалог, на думку Груніга, має вагоме значення не тільки для задоволення потреб та інтересів сторін, але також необхідний для кращого розуміння вимог з боку навколишнього середовища [2, с. 26]. Модель Груніга стала флагманом американських дослідників у сфері комунікації на початку 2000-х років. Притому окремі з них сприйняли концепцію двосторонньої симетричної комунікації Груніга аналогічно до теорії досконалої конкуренції, наголошуючи на її недоліках.

Свою модель інформаційно-комунікативної діяльності, заснованої на концепції ринкового обміну на початку 2000-х років, представив голландський дослідник Ханс Буурма [1]. На переконання Буурми, орієнтовані на клієнта уряди можуть використовувати маркетингові інструменти, щоб погоджувати «продукти» своєї політики із вимогами громадян [1, с. 1287–1288]. Однак ці інструменти не ґрунтуються на реальних обмінах, оскільки уряди, окрім відшкодування витрат, не вимагають жодної взаємної відповідальності за свою продукцію. Концепція маркетингового управління може дозволити урядам «продавати» свою політику громадянам на основі некомерційних маркетингових обмінів у контексті державного управління. У такому разі, зазначає Буурма, соціальну поведінку слід розглядати як реакцію громадян у відповідь, що сприяє соціальним ефектам, яких прагне уряд. Таким чином, можна очікувати, що маркетинг у рамках державної політики буде сприяти ефективній реалізації тієї державної політики, в якій вирішальне значення для успіху буде мати поведінка громадян. Органи державного управління, зазначає Буурма, реалізують проекти та програми, адресо-

вані обмеженій кількості споживачів, з якими вони безпосередньо взаємодіють. Відповідно до етапів, розроблених на основі ключових позицій концепції ринкового обміну, громадян спочатку інформують про реалізацію запланованих заходів, отже, відповідно до зацікавленості сторони вдаються до переговорів щодо подальшої співпраці. Після реалізації взаємних зобов'язань громадяни оцінюють економічну прибутковість свого вибору в ринковій реальності.

Однак, зважаючи на безперервний обмін інформацією зі значним колом споживачів, державна адміністрація не в змозі підтримувати зв'язок з кожним із них індивідуально та в індивідуальному порядку визначити умови участі. З огляду на це виникає проблема кращої поінформованості громадян про завдання державної політики та програми, які Буурма означає як «маркетинговий пакет» – умови, що визначають економічну ефективність здійснених заходів [1, с. 1295]. Вдалим прикладом, на думку Буурми, може правити обмеження використання пестицидів у виробництві продуктів харчування.

Однак, на переконання критиків концепції Буурми, використання маркетингових технологій приватного сектору не завжди прийнятне в державному управлінні. Суперечливим видається твердження Буурми про те, що громадяни діють лише з метою максимізації своєї користі та особистого прибутку, незважаючи на соціальні цінності та значення поведінки у суспільному вимірі.

Модель кризових комунікацій у державному секторі, запропонована американцями Сюзен Хорслі та Рендольфом Баркером, також зазнала значної критики. Хорслі та Баркер запропонували концепт, синтезуючий процес комунікації в кризових ситуаціях для державного сектора. На основі вивчення практики кризових комунікацій 107 державних установ США дослідники дійшли висновку, що, хоча державні установи і підтримують позитивні відносини зі ЗМІ, їх проактивні контакти з ними обмежені, при цьому менше половини з установ мають у своєму розпорядженні письмовий план антикризових комунікацій [4]. Наголошуючи на необхідності подальших тематичних досліджень у цій сфері, автори виділяють низку заходів, які дають змогу державним структурам протидіяти кризовим ситуаціям. Ця модель включає таких шість етапів, як: постійні зусилля у сфері зв'язків з громадськістю, виявлення та підготовка до потенційних криз, внутрішнє навчання, кризова ситуація, оцінка та перегляд зусиль у сфері зв'язків з громадськістю, а також міжвідомчий

та політичний координаційний аналіз. Однак, як визнають спеціалісти, це доволі специфічний підхід до теорії державної комунікації, який може бути застосований лише до кризових випадків, більшою мірою наголошує на проблемах самовдосконалення в межах публічної організації, аніж на її взаємодії із зовнішнім середовищем.

Сучасна модель управління державними комунікаціями на початку 2000-х рр. була запропонована Сюзан Хорслі та Бруком Фішером Лю [5]. На переконання науковців, наявні моделі зв'язків з громадськістю та комунікації не враховують повною мірою унікальні зовнішні характеристики державного сектору. На основі аналізу наукової літератури з питань взаємодії державного сектору з навколишнім середовищем автори виділяють вісім основних факторів, що, на їхню думку, визначають характер комунікації у державному управлінні [5, с. 378–381]:

- 1) політика: має велике значення і може впливати не тільки на відносини між установами, але і на зв'язки між різними групами тиску;
- 2) служіння суспільству: метою створення державних установ та програм є суспільне благо, тому потрібно менше уваги приділяти ринковим аспектам їхньої діяльності;
- 3) правові обмеження;
- 4) екстремальний контроль ЗМІ та громадськості;
- 5) знецінення комунікацій, що призводить до скорочення витрат на цю діяльність у державних бюджетах;
- 6) негативне сприйняття громадськістю: громадська думка сприймає державну комунікацію як одну з форм пропаганди;
- 7) відставання у професійному розвитку;
- 8) федералізм.

З урахуванням наведених можливих обмежень Лю та Хорслі запропонували модель державного комунікаційного колеса, що базується на чотирьох співіснуючих, взаємодоповнюючих мікросередовищах [5, с. 384–386]:

- 1) багаторівневе співробітництво двох чи більше рівнів адміністрування з приводу одного питання;
- 2) всередині уряду, всередині установи або агентства;
- 3) міжурядові, де співпрацюють підрозділи одного і того ж державного рівня;
- 4) зовнішні, де залучені зацікавлені сторони, зокрема приватний сектор та неурядові організації.

У всіх чотирьох мікросередовищах управлінці діляться досвідом та ресурсами, а також координують процес комунікації. У кожному з них обмін інформацією може здійснюватися

за допомогою різних каналів: безпосередньо (пряме спілкування) або опосередковано. На практиці урядові установи надзвичайно ієрархічні. Їхні економічні ресурси обмежені та надаються окремим структурам, що передбачено центральним бюджетом та бюджетами окремих державних органів. Управління комунікаціями, на переконання С. Хорслі та Б. Лю, не є пріоритетом державної діяльності, і, як правило, спрямоване на забезпечення тільки зустрічної реакції на ту чи іншу подію. Комунікації продовжують лише підтримувати методи і механізми прийняття рішень, рекламувати успіхи або пояснювати невдачі в діяльності органів державної влади. Все це зумовлює недосконалий характер співпраці у цій галузі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. В умовах розвитку сучасного інформаційного суспільства комунікація набуває все більшого значення, в тому числі і в сфері суспільно-політичних відносин. Інформація стає не лише одним із факторів виробництва та джерелом інновацій, але й елементом конкурентної переваги. У сфері публічного управління, де активно використовуються маркетингові комунікативні технології, а працівники освічені у галузі корпоративної комунікації, усвідомлення переваг управління комунікаціями постійно зростає.

Нині більшість державних структур мають свої відділи, відповідальні за створення та поширення інформації про свою діяльність. Найактивніше використовують різноманітні інструменти для просування своїх цілей та дій – центральні адміністрації. Однак стратегічне планування та професійне управління не вичерпуються застосуванням тільки методів маркетингу та зв'язків з громадськістю – важливо пам'ятати про соціальну довіру у довгостроковій перспективі. Завданнями уряду у громадській сфері є не тільки здійснення управління та контролю, але й інформування, пояснення, залучення громадськості до вирішення суспільних проблем у сфері публічного управління. Зростання обізнаності про права та обов'язки громадян можливе завдяки публічним кампаніям та приватній системі обміну інформацією. Уряд повинен удосконалювати процес управління комунікаціями і приділяти більше уваги очікуванням громадян. Ключове значення для цих процесів відіграють соціальні переговори та консультації. Нагальною стає проблема створення механізмів взаємодії влади та суспільства на основі конструктивного діалогу, широкого залучення соціальних факторів у реалізацію політики, технологій, спрямованих на пошук компромісів і солідарне вирішення конфліктів.

Однак відсутність теоретичного підґрунтя, що забезпечило би можливість створення придатних моделей комунікації у сфері публічного управління відповідно до нових соціально-політичних реалій, залишається однією з актуальних наукових проблем. Традиційні види комунікаційної діяльності, як-то зв'язки з громадськістю, маркетинг, реклама, пропаганда, громадські проекти та моделі, передбачені для управління комунікаціями у сфері бізнесу, не можуть заповнити цю прогалину. Необхідно продовжити пошук нових інноваційних моделей та методів управління комунікаціями, як-то, наприклад, модель державного комунікаційного колеса Лю та Хорслі, що має потенціал стати відправною точкою для сучасної теорії комунікації у сфері державного управління.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Buurma H. Public policy marketing exchange in the public sector. *European Journal of Marketing*, 2001. Vol. 35 (11/12), pp. 1287–1300. URL: <https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/public-policy-marketing-marketing-exchange-in-the-public-sector-X9j3KojFsq>.
2. Grunig J.E. Two-way symmetrical public relations: past, present and future. / in *Handbook of public relations*. R.L. Heath (ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, 2001. Pp. 11–30. URL: https://www.researchgate.net/profile/James_Grunig/publication/323369596_TwoWay_Symmetrical_Public_Relations_Past_Present_and_Future/links/5a908ea0a6fdccecff01f8a5/Two-Way-Symmetrical-Public-Relations-Past-Present-and-Future.pdf.
3. Hiebert R.E. Informing the people. A public information handbook. New York : Longman, 1981. 359 p.
4. Horsley J.S., Barker R.T. Toward a synthesis model for crisis communication in the public sector: an initial investigation research. *Journal of business and technical communications*. Vol. 16 (4), pp. 406–440. URL: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/105065102236525>.
5. Liu B.F., Horsley J.S. The government communication decision wheel: toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research*. 2007. Vol. 19 (4), pp. 377–393.
6. Walsh K. Marketing and public sector management. *European Journal of Marketing*. 1994. Vol. 28 (3), pp. 63–71. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/1256/a2dc3de2b39396b8b9925530f5f763e27120.pdf?_ga=2.27253117.1150038508.1602188733-1183876438.1596736279.