

## КОМУНІКАЦІЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

## COMMUNICATION IN THE GOVERNANCE SYSTEM: THEORETICAL ASPECT

У статті висвітлено наукову дискусію навколо поняття «комунікації»; розкрито зміст і роль комунікації в сучасній системі державного управління. Зазначено, що сучасна система державного управління не може функціонувати без комунікації як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління. Поняття «комунікація» в державному управлінні трактується в контексті процесу взаємодії органів влади та громадськості. Комунікація є основою державного управління й важливим чинником демократизації суспільного життя. Це – процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами. Відкритість і доступність до різної інформації органів державної влади стає головною передумовою успішно розвинутого державного управління спрямовані на забезпечення конструктивного діалогу та партнерської взаємодії між державою і суспільством, формування громадської думки, заохочення громадянської активності, підвищення авторитету й довіри людей до органів державного управління. Акцентовано на значенні конструктивного діалогу між органами влади та суспільством. Підкреслюється, що основне завдання комунікації в контексті державного управління – активізація діяльності органів державної влади, підвищення результативності їхньої роботи з громадськістю, різними соціальними групами. Вказано на необхідності вдосконалення політики двосторонньої комунікації між державою та суспільством, оскільки ефективність діяльності влади визначається підтримкою громадськості.

**Ключові слова:** громадськість, держава, державна політика, державне управління, інформаційна взаємодія, комунікації, комуні-

кативна політика держави, конструктивний діалог, органи державної влади.

The article covers the scientific discussion around the concept of "communication"; the content and role of communications in the modern system of public administration are revealed. It is noted that the modern system of public administration cannot function without communication as a form of interaction between various subjects and objects of government. The concept of "communication" in public administration is interpreted in the context of the process of interaction between government and the public. Communication is the basis of public administration and an important factor in the democratization of public life. It is a process of information exchange that unites public administration bodies, local self-government bodies and public groups; strengthens the necessary feedback between the administrative apparatus, management structures, society, individual communities and individuals. Openness and accessibility to various information of public authorities becomes the main prerequisite for the successful development of democratization of society. Communication with the public in the context of public administration is aimed at ensuring constructive dialogue and partnership between the state and society, the formation of public opinion, encouraging civic activism, increasing the authority and trust of people in public administration. Emphasis is placed on the importance of constructive dialogue between the authorities and society. It is emphasized that the main task of communication in the context of public administration is to intensify the activities of public authorities, increase the effectiveness of their work with the public, various social groups. The need to improve the policy of bilateral communication between the state and society is pointed out, as the effectiveness of government activities is determined by public support.

**Key words:** public, state, state policy, public administration, information interaction, communications, communicative policy of the state, constructive dialogue, public authorities.

УДК 351.751

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020.20.28>

**Сопіна О.А.**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою Класичного приватного університету

**Постановка проблеми.** В умовах інформаційного суспільства та стрімкого розвитку інформаційних технологій кардинально змінилася методологія політичної влади: відбулося спрощення механізму комунікації між органами державної влади та громадськістю учасниками соціальних рухів виникають нові мережеві структури, що забезпечують швидке залучення громадян у процес координації спільних дій, вироблення і прийняття рішень як на локальному, так і на національному й навіть на глобальному рівнях.

Без комунікації як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління – не може функціонувати сучасна система державного

управління, неможливо налагодити конструктивний діалог між органами влади та суспільством. Адже прийняття й реалізація державних рішень тісно пов'язані з застосуванням інформаційно-комуникативних технологій.

Основне завдання комунікації в контексті державного управління – активізація діяльності органів державної влади, підвищення результативності їхньої роботи з громадськістю, різними соціальними групами.

Державне управління має з самого початку комуникативну природу, оскільки управлінська діяльність держави включає інформаційно-комунікаційну функцію, що ґрунтується на інформації.

Прозорість влади є «однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи. Громадська думка як політичний інститут бере участь у здійсненні цієї влади, оскільки виступає знаряддям політики, її формування є сферою боротьби за владу» (О. Коврига [9, с. 111]).

Як зазначає науковець, «прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної та достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, її ефективність» [там само].

Проблемі комунікації присвятили праці багато дослідників, зокрема: А. Букач [4], М. Бутко [2], Н. Драгомирецької [4], К. Кандагура [4], О. Коновець [10], В. Королько [12] та ін.

Різні аспекти соціальних комунікацій і комунікативної діяльності вивчали вчені: Є. Драчов (сутність та функції комунікації в системі державного управління [5]); Р. Калюжний, В. Шамрай, М. Швець (організаційно-правові питання інформаційного забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації [8]); О. Кучмій, Є. Макаренко, Т. Москаленко, Н. Піпченко, М. Рижков (зовнішньополітичні комунікативні технології [14]); Л. Литвинова, А. Михненко, О. Соснін (комунікативна парадигма суспільного розвитку [24]); В. Мазур (комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні [13]); О. Митяй (проблеми комунікативного забезпечення ефективності взаємодії органів державного управління і суспільства в Україні [15]); В. Різун (теорія масової комунікації [21]); Є. Романенко (становлення та розвиток комунікативної політики держави [22]); С. Соловійов (інформаційна складова державної політики та управління [7] та ін.

**Мета статті** – висвітлити наукову дискусію навколо поняття «комунікації»; розкрити зміст і роль комунікацій в сучасній системі державного управління.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Комунікаційні процеси в сучасному світі поширені в усіх галузях суспільного життя й досліджуються наукою в різних аспектах: філософському, юридичному, економічному, політичному, журналістському, культурологічному, управлінському тощо.

Основною метою комунікацій у контексті державного управління є донесення до громадськості допомогою ЗМІ ключових повідомлень для «досягнення потрібного довгострокового ефекту, що, зокрема, передбачає координоване та ефективне використання заходів та спроможностей державних комунікацій на підтримку цілей національної політики» [17].

У широкому значенні комунікація – це взаємодія між суб'єктами шляхом обміну певними повідомленнями.

У науковій площині, загалом, комунікацію розуміють як:

– «процес передачі, обміну політичною інформацією, який структурує політичну діяльність і надає їй нового значення, формує громадську думку і політичну соціалізацію громадян з урахуванням їхніх потреб та інтересів» (В. Горбатенко [16, с. 269]);

– «обмін інформацією на основі якого керівництво отримує відомості, необхідні для прийняття ефективних рішень і доводить прийняті рішення до працівників організації (фірми)» (Р. Калюжний, В. Шамрай, М. Швець [8, с. 19]);

– «передача і прийом інформації, наказів, емоцій, джерело життєвої сили будь-якої організації, оскільки одна з найважливіших цілей комунікації полягає в тому, щоб здійснювати субординацію та координацію різноманітних елементів організації» (В. Бакуменко, А. Михненко, Ю. Сурмін [6, с. 330]);

– «форма обміну інформацією між суб'єктами соціальної структури з метою реалізації свого потенціалу, а сукупність засобів, призначених для цієї мети, буде називатися в нашому уявленні системами (засобами) комунікації» [3, с. 17];

– «зумовлений ситуацією й соціально-психологічними особливостями комунікаторів процес встановлення і підтримання контактів між членами певної соціальної групи чи суспільства в цілому на основі духовного, професійного або іншого єднання учасників комунікації, який відбувається у вигляді взаємопов'язаних інтелектуально-мислительних та емоційно-вольових актів, опосередкованих мовою й дискретних у часі й просторі» (В. Різун [21, с. 58–59]);

– «соціально зумовлений процес передачі і сприйняття інформації в умовах міжособистісного і масового спілкування» [1, с. 14] тощо.

Соціальну комунікацію тлумачать як «цілеспрямований обмін інформацією, що є суспільно значущою для учасників обміну інформацією і знаннями, а комунікація спирається на комунікаційну дію, що програмується» [25, с. 296–297].

Структуру комунікаційного процесу (за Є. Тихомировою [26]) відображено в таблиці 1.

Таблиця 1  
**Структура комунікаційного процесу**  
[26, с. 8]

№ п/п	Складники
1	Суб'єкти комунікації
2	Засоби комунікації
3	Предмет комунікації
4	Ефекти комунікації
5	Бар'єри комунікації
6	Зворотний зв'язок
7	Середовище комунікації

Соціальна комунікація – це обмін між людьми або іншими соціальними суб'єктами цілісними знаковими повідомленнями, у яких відображені інформація, знання, ідеї, емоції тощо [26, с. 7].

Поняття «комунікація» в державному управлінні трактується в контексті процесу взаємодії органів влади та громадськості.

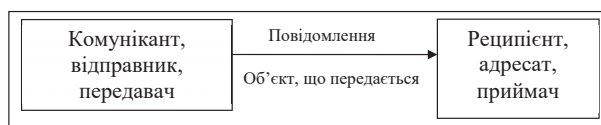
Державна комунікація, як зазначає П. Унгурян, є «однією з найважливіших складових системи державного управління сталим розвитком. Однією з її головних функцій є забезпечення легітимності державної політики сталого розвитку, отримання підтримки і схвалення громадськістю управлінських рішень у цій сфері. Велике значення для реалізації цієї функції має налагодження ефективного діалогу між державою та громадськістю і отримання належного рівня довіри до органів влади» [27, с. 112].

Одним із ключових завдань комунікативної політики органів державної влади України є встановлення ефективного зворотного зв'язку з громадськістю. Проте доводиться констатувати непоодинокі випадки ігнорування державними структурами механізмами та шляхами такого зв'язку, що, безумовно, послаблює суспільну довіру, до того ж заважає об'єктивній самооцінці органами державної влади результативності своєї діяльності.

Серед ключових напрямів вивчення комунікації – наукові підходи, що ґрунтуються на схемах комунікаційного процесу з такими складниками: комунікатор – повідомлення – реципієнт.

Якщо розглядати будь-яку систему соціально-комунікаційної діяльності, то слід зазначити, що до неї входять учасники комунікаційного процесу: відправники або передавачі та реципієнти або приймачі інформації. Ця система передбачає чіткий менеджмент, виконавців та підлеглих.

Наочно механізм комунікації відображено в елементарній схемі, що пропонується дослідником А. Соколовим [23, с. 11] як основа для будь-якої системи соціально-комунікаційної діяльності (рис 1.).



**Рис. 1. Елементарна схема комунікації за А. Соколовим [23, с. 11]**

Комунікаційні зв'язки з громадськістю в контексті державного управління спрямовані на забезпечення конструктивного діалогу та партнерської взаємодії між державою і суспільством, формування громадської думки, заохочення громадянської активності, підвищення авторитету й довіри людей до органів державного управління. З цією метою і передбачено вдосконалення політики двосторонньої комунікації між державою та суспільством.

Так, у законодавстві України про інформацію є Закон «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [20].

Статтю 22 вказаного Закону перераховані офіційні документи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які необхідно оприлюднювати у відповідних офіційних виданнях та друкованих ЗМІ.

У Законі України «Про інформацію» [19] зазначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їхні посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їхньої діяльності, письмово, усно, телефоном чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб. Це пов'язано переважно з інформаційними запитами.

Як відомо, статтю 5 Конституції України задекларовано, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Стаття 38 Конституції України зазначає: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...».

У ст. 40 Конституції України визнається, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [11, с. 21].

Регулюється реалізація громадянами України права вносити в органи державної влади пропозиції щодо покращення їхньої діяльності, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів, вказувати на недоліки в їхній діяльності – Закон України «Про звернення громадян» [18].

Як бачимо, «за допомогою системи державного менеджменту, спрямованої на формування нової системи соціальної відповідальності, змінюються відносини між урядом і громадянами, а також між бюрократією та суспільством у цілому. В окремих випадках на визначених рівнях адміністратори діють відносно автономно від політичного втручання і контролю, а в інших – політичне втручання домінує, або – політичні й адміністративні критерії ефективно комбінуються» [24, с. 93].

На думку С. Соловйова, інформація та комунікація є поняттями взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Вони нерідко зливаються в одну дефініцію («інформаційно-комунікативна»), що розкриває особливості інформаційного обміну в процесах комунікативної взаємодії індивідів, людських груп і спільнот, інститутів громадянського суспільства і держави [7, с. 14].

Дефініція поняття «комунікації в державному управлінні» має такий вигляд: це – «інформаційна взаємодія, орієнтована безпосередньо на визначену організацію, на методи і засоби побудови внутрішніх взаємозв'язків, тобто як інформаційні потоки; на розуміння побудови відносин між людьми всередині організації і в непомітному перенесенні особистих відносин на організаційні, у поєднанні вражень, заснованих на почутті симпатії або антипатії, і вражень від ділових якостей» [6, с. 330].

Термін «управлінська комунікація» тлумачиться як «сукупність інформаційних зв'язків, процес взаємодії між суб'єктами управлінської діяльності по вертикалі, горизонталі з зовнішнім суспільним середовищем, шляхом безпосереднього спілкування та обміну інформацією з використанням відповідних засобів» [там само, с. 331].

Як зазначає В. Мазур, комунікація є основою державного управління й важливим чинником демократизації суспільного життя. Це, загалом, – процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами [13].

На думку О. Митяй, «в ідеалі комунікативна діяльність органів державного управ-

ління повинна сприяти розвитку демократичного соціального управління. Але на практиці, залежно від фази політичного процесу, комунікації законодавчих і виконавчих органів влади і суспільства, як правило, фокусуються навколо конкретних подій і програм, в контексті яких використовуються технології інформування, переконання громадськості, а також залучення її до консультативної і експертної діяльності. У таких умовах відкритість і доступність до різної інформації органів державної влади стає головною передумовою успішного розвитку демократизації суспільства» [15, с. 162].

Нам імпонує думка науковців (О. Соснін, А. Михненко, Л. Литвинова), які стверджують, що «залучення громадськості не є шляхом прямого впливу на вибір політики, але є тим шляхом, який закладає загальний політичний контекст через визначення та осмислення суспільних цінностей і пріоритетів, справедливості й моральності» [24, с. 102].

#### Висновки.

Отже, комунікації в сучасній системі державного управління виконують надзвичайно важливу роль – поєднують в одному інформаційному просторі державу та суспільство. В системі державного управління поняття «комунікація» розуміється як процес взаємодії органів влади та громадськості. Головним завданням комунікацій у контексті державного управління є активізація діяльності органів державної влади, підвищення результативності їхньої роботи з громадськістю.

Наразі все актуальнішою стає проблема ефективного управління зв'язків органів державної влади з громадськістю, яке передбачає чесну, відкриту взаємодію та конструктивний діалог. Цим пояснюється надважлива функція державного управління – зв'язки з громадськістю, оскільки ефективність діяльності влади визначається підтримкою суспільства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бориснев С. В. Социология коммуникаций : учеб. пособие. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 128 с.
2. Бутко М. П., М. Ю. Дітковська. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління : монографія. Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. 244 с.
3. Дзьобань О. П. Філософія інформаційних комунікацій : монографія. Харків : Майдан, 2012. 224 с.
4. Драгомирецька Н. М., Кандагура К. С., Букач А. В. Комунікативна діяльність в державному управлінні : навч. пос. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.
5. Драчов Є. В. Сутність та функції комунікації в системі державного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2014. №3. С. 159–167.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко,

А. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.

7. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / Соловйов С. Г., та ін. ; заг. ред. Грицяк Н. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.

8. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики / Р. А. Калюжний, В. О. Шамрай, М. Я. Швець та ін. Київ : «Квіц», 2002. 296 с.]

9. Коврига О. С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. 4 Том 31 (70). С. 109–114.

10. Коновець О. Ф. Масова комунікація: теорії, моделі, технології : навч. посіб. Київ : Абрис, 2007. 266 с.

11. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. Київ, 2006. 130 с.

12. Королько В. Стратегія і тактика комунікацій із громадськістю. Київ, 2003. 216 с.

13. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=313>.

14. Макаренко Є. А., Рижков М. М., Піпченко Н. О. Москаленко Т. В., Кучмій О. П. та ін. Зовнішньополітичні комунікативні технології : підручник. Київ : Центр вільної преси, 2016. 415 с.

15. Митяй О. Проблеми комунікативного забезпечення ефективності взаємодії органів державного управління і суспільства в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 160–165.

16. Політологічний енциклопедичний словник/упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-е вид., доп. і перероб. Київ : Генеза, 2004. 736 с.

17. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275. *Урядовий кур'єр*. 2017. 11.05.2017. № 85.

18. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>.

19. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

20. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-%E2%F0>.

21. Різун В. В. Теорія масової комунікації. Київ : Видавничий центр «Просвіта», 2008. 260 с.

22. Романенко Є. О Становлення та розвиток комунікативної політики держави : дис. докт. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2015. 453 с.

23. Соколов А. В. Общая теория социальной коммуникации : учеб. пособие. Санкт-Петербург. 2002. 232 с.

24. Соснін О. В., Михненко А. М., Литвинова Л. В. Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2011. 220 с.

25. Социальные коммуникации (теория, методология, деятельность) : словарь-справочник / автор-сост. В. А. Ильганаева. Харьков : КП «Городская типография», 2009. 392 с.

26. Тихомирова Є. Б. Зв'язки з громадськістю : навчальний посібник. Київ : НМЦВО, 2001 560 с.

27. Унгурян П. Я. Комунікаційні процеси в державному управлінні сталим розвитком. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 110–113.