

УДК 35.316

Ю. В. Збираник,  
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби  
Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

## ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Y. V. Zbyranyk,  
Postgraduate student of department of Public Management and Public Service, NAPA, Kyiv

### PROSPECTS FOR THE COMMUNICATION POLICY DEVELOPMENT IN PUBLIC MANAGEMENT

*У статті розглянуто елементи комунікативного процесу у публічному управлінні, проведено оцінку стану нормативно-правової бази у сфері комунікативної політики, обґрунтовано необхідність подальшого розвитку комунікативної взаємодії органів влади з громадськістю у відповідності з використанням новітніх технологій і міжнародного досвіду. Визначено, що стан нормативно-правової бази, яка регулює сферу комунікацій у публічному управлінні, є задовільним. Запропоновано прийняття єдиного нормативного документа, що буде регламентувати діяльність прес-служб органів влади відповідно до єдиних стандартів взаємодії між органами влади та громадськістю.*

*Категорія комунікації у публічному управлінні досить широко досліджується зарубіжними і вітчизняними науковцями. Втім, дослідники не приділяють достатньої уваги можливості використання маркетингових комунікацій у публічному управлінні. У статті акцентується на доцільності використання маркетингових комунікативних технологій та упровадження системи маркетингових комунікацій у публічному управлінні.*

*The article deals with the elements of the communicative process within public management, assesses the state of the regulatory framework in the field of communicative politics, substantiates the need for further development of communicative interaction between public authorities in accordance with the use of the latest technologies and international experience. It is determined that the state of the regulatory framework regulating the communications sphere in public management is satisfactory. The adoption a single normative document regulating the activities of public bodies press offices in accordance with the common standards of interaction between authorities and the public is proposed.*

*The category of communication in public management is widely researched by foreign and domestic scholars. However, researchers do not pay decent attention to the possibility of using marketing communications in public management. The article focuses on the expediency of using marketing communication technologies and the introduction of a marketing communication system in public management in Ukraine.*

**Ключові слова:** публічне управління, комунікативна взаємодія, комунікації з громадськістю, нормативно-правова база, маркетингові комунікації.

**Keywords:** public management, communicative interaction, public relations, regulatory framework, marketing communications.

**Постановка проблеми.** Комунікація торкається сьогодні практично всіх сфер буття сучасної людини – політичної, фінансово-економічної, соціальної, культурно-освітньої, побутової тощо. Навіть попередній погляд на суспільні трансформації, що відбуваються, свідчить про стрімкий розвиток комунікаційних процесів. Зміни комунікацій змінюють світ, його цілісність. Виникає проблема комунікацій як феномену соціального життя, невіддільного від проблеми відносин людей, які формують людину як суб'єкта, що розвиває суспільство. Зростання значущості цього явища в суспільстві є беззаперечним, тому вивчення розвитку комунікативної діяльності є дуже важливим. Як свідчить світовий досвід, розвиток демократичної держави є неможливим без створення та функціонування дієвої системи взаємодії органів державного управління і суб'єктів громадянського суспільства. Така комунікативна взаємодія не лише відіграє надзвичайно важливу роль з позиції впливу громадськості на прийняття управлінських рішень органами влади, а й має неабияке значення для формування іміджу відкритого і прозорого суб'єкта владних повноважень.

Ефективність комунікативної взаємодії у публічному управлінні залежить від великої кількості факторів. Серед них є і усвідомлення суб'єктом комунікації самої суті комунікаційного процесу та нормативно-правова основа діяльності органів публічного управління у сфері зв'язків з громадськістю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню досвіду комунікації, що можуть бути застосовані в інформаційну епоху приділяють увагу Т.Адорно, М.Кузнецов, Г.Почепцов [4]. Істотний внесок у становлення сучасної науки про комунікації, у тому числі у публічній сфері зробили Ю.Габермас і Н.Луман. Можливості впровадження маркетингових комунікацій у діяльність органів влади досліджували М.Брун, Ф.Котлер, В.Лобанов, А.Панкрухін та ін. Найсучасніші наукові обґрунтування в галузі вітчизняної державної інформаційно-комунікаційної політики здійснюються вченими Національної академії державного управління при Президенті України у працях А.І.Семенченка, Л.В.Литвинової, Р.В.Войтович, М.Г.Лашкіної та ін. Серед останніх робіт у напрямку вивчення маркетингових комунікацій у сфері державного управління можливо відзначити дослідження «Система державних маркетингових комунікацій» Д.В. Кіслова [2].

**Метою статті** є наукове обґрунтування основних складових процесу комунікації у публічному управлінні, аналіз сучасної нормативно-правової бази, що регулює сферу комунікацій, та визначення перспектив подальшого розвитку комунікаційної політики у публічному управлінні в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Інформаційна політика нашої держави з моменту набуття нею незалежності досить довгий час розвивалася за застарілими радянськими принципами. Спількування державного органу і громадянина відбувалося у площині інформування про прийняті рішення. Зворотній зв'язок від суспільства владу не цікавив. Поступовий розвиток демократичних цінностей і суспільні перетворення з переходом органів державної влади до принципів відкритості і прозорості стали каталізатором перетворень у системі відносин між владою і суспільством. Задекларований українською владою курс на сповідування європейських прагнень передбачає перетворення сфери відносин держави і суспільства, пов'язане зі встановленням зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських відносин органів державної влади і громадянського суспільства.

Публічне управління у наш час невіддільне від комунікації, як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, оскільки основою демократії є урахування потреб і позицій об'єкта управління.

У загальному розумінні термін «комунікація» визначається як обмін інформацією між двома або більшою кількістю суб'єктів у певний час і у певному місці. Також комунікацію можна охарактеризувати як передачу інформаційних повідомлень з використанням різноманітних комунікаційних систем і різноманітних медіа-засобів. Цей процес може набувати різних форм в залежності від числа учасників, цілей сторін-учасниць, комунікаційних каналів, засобів, стратегій. Звідси і велика кількість моделей комунікації, досліджуваних у світовій науці.

На думку Г.Лассуелла [6], задля побудови ефективного процесу комунікації важливо дати відповіді на наступні питання:

1. Хто є реципієнтом (отримувачем) інформації?
2. Яку саме інформацію реципієнт бажає отримати?
3. Яку інформацію ми можемо або ми повинні йому надати?
4. Якому способу отримання інформації віддає перевагу реципієнт?
5. Яких результатів ми бажаємо досягти надаючи реципієнту інформацію?

Процес комунікації відіграє особливо важливу роль у публічному управлінні, незалежно від того, про яку форму комунікації йде мова. Керівники усіх рівнів потребують інформації для прийняття рішення. Характеристики потоків інформації є визначальними для особливостей комунікації в системі публічного управління, тому наведені вище основні питання процесу комунікації є дуже важливими для галузі публічного управління.

Необхідно розмежовувати поняття зовнішньої комунікації і внутрішньої комунікації. Тоді як зовнішня комунікація у публічному управлінні націлена на здійснення впливу на громадськість або отримання рекомендацій чи узгодження позицій з представниками суспільства, внутрішня комунікація пронизує усю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень.

За словами американського вченого Герберта Саймона, який відомий своєю теорією управлінської поведінки, «без комунікації не може бути організації» [8]. За його концепцією, комунікація в організації є двостороннім процесом. Вона охоплює як транслювання інформації і наказів від центру прийняття рішень, так і

рух інформаційних потоків до цього центру. Ці потоки можуть мати різний характер, наприклад поради щодо прийняття рішення або зворотній зв'язок від виконавців. Організація створює комунікаційні канали, з яких отримується інформація у процесі прийняття управлінських рішень, і куди передається інформація після ухвалення рішення. Ці канали можуть бути як формальними, так і неформальними. Формальні канали у першу чергу базуються на організації формальної влади (системі управління) організації, в той час як неформальні канали стосуються розгалуженої системи соціальних зв'язків в організації. Щоб бути ефективною, комунікація повинна не лише наказувати, а й спонукати, пояснювати, переконувати.

Комунікація існує на всіх рівнях системи публічного управління. Комунікативні функції організації – це особливий навик, який можливо здобути, удосконалити і розвинути. Комунікація є ефективною, якщо інформаційне повідомлення може бути декодоване і зрозуміле його реципієнту.

У публічному управлінні можливо виділити наступні види публічної (зовнішньої) комунікації:

1. Комунікація з метою інформування;
2. Комунікація з метою надання публічних послуг;
3. Комунікація з метою обговорення проектів рішень, які неможливо ухвалити без участі громадськості.

На думку російського дослідника О.А.Іванової, аби досягти ефективності процесу комунікації, «між організацією і цільовою аудиторією має відбуватися постійна комунікація, відповідні зусилля організації мають спиратися на інтегровані маркетингові комунікації» [1].

Зовнішня комунікація державних установ з громадськістю в рекламних цілях відбувається в односторонньому порядку, від органу публічного управління до зовнішнього середовища. Метою такої комунікації є надання інформації про свої послуги і інформування про певні цінності, а також створення свого позитивного іміджу в очах громадськості.

Процес комунікації у публічному управлінні включає в себе наступні елементи: органи публічного управління і громадяни, повідомлення, комунікаційні канали, інформаційні перешкоди, зворотний зв'язок.

Інститути (органи) публічного управління – мерії міст, інші місцеві і регіональні органи влади, так само як і органи центральної влади, у спілкуванні з громадянами є відправниками і реципієнтами управлінської комунікації. Ролі відправника і реципієнта не є чітко визначеними. В залежності від характеру спілкування відправником у комунікаційному процесі можуть бути як органи публічного управління так і громадськість. Комунікаційна схема американського математика Клода Шеннона («відправник – комунікаційний канал – отримувач») може бути застосована до зовнішньої комунікації у публічному управлінні з метою інформування [7].

Кожне повідомлення є основою комунікаційних відносин. Воно має основну мету – інформувати, мотивувати, пропонувати, переконувати, застерігати тощо.

Комунікаційні канали визначають форму комунікації. Основною передумовою того, що повідомлення буде мати вплив на громадськість, є вибір такого каналу комунікації, який є доступним і зручним для всіх учасників комунікаційного процесу, а саме повідомлення має бути зрозумілим і доступним для цільової аудиторії.

Інформаційні перешкоди зазвичай чинять вплив на передачу інформаційного повідомлення комунікаційним каналом. Втім, часто інформаційні перешкоди і бар'єри заважають безпосередньо реципієнту, знижуючи його увагу до вмісту повідомлення. Незалежно від форми комунікації, інформаційні перешкоди чинять негативний вплив на якість і ефективність комунікаційної взаємодії між відправником і реципієнтом.

Зворотний зв'язок представляє собою повідомлення, що рухається у зворотному напрямку, тобто до відправника початкового повідомлення. В організаційному сенсі, зворотний зв'язок – це інформація, яка отримується організацією у відповідь на її поведінку і може бути використана для коригування її майбутньої поведінки для досягнення необхідного результату діяльності. Відповідальний управлінець повинен приділяти особливу увагу зворотному зв'язку і вміти отримувати оцінку якості і користі своєї діяльності у зв'язках з громадськістю.

Комунікація виконує три базові функції маркетингу: інформування, переконання і нагадування. Російський дослідник-політолог О. Соловійов виділяє ринкові (маркетингові) та неринкові (немаркетингові) комунікативні технології. До перших він відносить політичний піар, політичну рекламу, інформаційний лобізм тощо. Немаркетинговими технологіями називаються політична пропаганда та агітація. У демократичних країнах для поширення певних цінностей використовуються як маркетингові, так і немаркетингові технології: «наявність у розвинутих демократичних державах необхідності поширення цінностей, які забезпечують політичне виживання того чи іншого соціального актора, потреба у вирішенні завдань, пов'язаних із наданням певної спрямованості політичному процесу, встановленням контролю за настроєм соціальних аудиторій або із демонізацією у масовій свідомості іміджу супротивника, передбачають існування пропагандистських способів підтримки комунікації» [3]. У країн, які знаходяться на перехідному періоді, тобто впроваджують принципи демократії, зазвичай переважають маркетингові комунікативні технології.

Ефективно реалізовані комунікаційні заходи у публічному управлінні приносять дивіденди усім сторонами комунікативної взаємодії. У якості прикладу можна навести систему комунікативних програм у сфері охорони суспільного здоров'я у США.

Терористичні акти на території США 2001 року та розсилка поштових відправлень з порошком смертельної сибірської виразки, змусили посадових осіб сфери охорони здоров'я звернути увагу на вироблення і реалізацію інформаційної частини політики охорони суспільного здоров'я. Результатом досліджень у цьому напрямку стала наукова робота «Комунікація у сфері охорони суспільного здоров'я». Джей Бернар, професор з

Університету Флориди, визначає комунікацію у сфері охорони громадського здоров'я як стратегію поширення та оцінки правдивої, актуальної і зрозумілої інформації для здоров'я населення. У статті «Комунікація як основа ефективності охорони суспільного здоров'я» («Communication at the Core of Effective Public Health»), опублікованій у грудні 2004 року у виданні «Американський вісник суспільного здоров'я» («The American Journal of Public Health»), Бернар пише, що добре сплановані та реалізовані комунікаційні програми впливають поведінку людей і, як наслідок, ведуть до формування більш здорового суспільства. Інформаційні кампанії про ризики для здоров'я, які несуть у собі тютюнопаління і зайва вага, результатами яких є формування у громадськості схильності до зменшення споживання сигарет і контролю над вагою тіла, є прикладами ефективною комунікації в галузі охорони здоров'я у США.

Розвиток системи комунікацій у публічному управлінні України, втім як і більша частина державних механізмів, прямо залежить від чинної нормативно-правової бази і та від її відповідності сучасним викликам і проблемним аспектам суспільного життя.

На сьогодні в Україні діє низка нормативно-правових актів, що регулюють питання інформаційної політики. Основними з них є Закони України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні». Їх спільною рисою є орієнтація на здійснення одностороннього інформаційного впливу на отримувачів інформації.

Окремо слід розглянути Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», який заклав інший, більш широкий підхід до інформаційної сфери. А саме – створення інформаційного суспільства та перехід від одностороннього інформування громадян про дії влади до двосторонньої комунікації «громадянин-державний орган».

У результаті розвитку ідеї про необхідність налагодження комунікацій як двостороннього зв'язку між органами влади та громадянами було ухвалено Концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». Концепція мала стати відправною точкою для розробки відповідного Закону України, основні завдання якого можна сформулювати наступним чином:

- забезпечення вільного доступу громадськості до рішень органів влади;
- залучення громадськості до формування державної політики;
- розробка механізмів участі громадськості в управлінні державними справами;
- налагодження системи моніторингу органами влади запитів громадськості на певні державні рішення;
- впровадження єдиних стандартів взаємодії між органами влади та громадськістю для усіх владних інститутів.

Після схвалення Концепції в Україні було розроблено та введено в дію декілька нормативно-правових актів, що створили необхідні та достатні механізми налагодження комунікації «державний орган – громада». Один із них, Закон України «Про доступ до публічної інформації» забезпечує широкі можливості доступу громадян до інформації про діяльність органів влади. Другий – Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» – детально регламентує механізми залучення та участі громадськості до обговорення державної політики.

У цілому нормативно-правова база в сфері комунікативної політики державних органів в Україні є достатньою, що підтверджується і висновками Національного інституту стратегічних досліджень [5].

Втім, незважаючи на певні здобутки, залишаються без відповіді два принципові питання, необхідні для налагодження повноцінної комунікації органів влади та громадськості. А саме:

- налагодження системи моніторингу запитів громадськості на певні державні рішення;
- запровадження єдиних стандартів взаємодії між органами влади та громадськістю для усіх владних інститутів.

Окрім цього слід зазначити, що в Україні дотепер не існує єдиного нормативно-правового акту або іншого документа, що регламентував би діяльність прес-служб органів державної влади.

#### **Висновки.**

1. Комунікації охоплюють усі елементи публічного управління. Беручи до уваги важливість внутрішньоорганізаційної комунікації, системоутворюючим чинником, що визначає імідж органу публічного управління, сприяє прозорості і підзвітності його роботи, є зовнішня комунікативна взаємодія «орган публічного управління – громадськість».

2. Комунікація у 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 «громадськість – державний орган – громадськість».

3. Стан нормативно-правової бази, який регулює сферу комунікацій у публічному управлінні, наразі є задовільним. Втім, необхідно звернути увагу на можливість розробки єдиного регламентуючого документа щодо діяльності прес-служб органів влади та єдиних стандартів взаємодії між органами влади та громадськістю.

4. Незважаючи на те, що категорія комунікації у публічному управлінні досить широко досліджується у зарубіжних і вітчизняних наукових працях, дослідники не приділяють достатню увагу проблематиці використання маркетингових комунікацій у публічному управлінні, що може стати досить перспективним напрямком подальших досліджень у даній сфері.

### **Література.**

1. Иванова Е. А. Интегрированные маркетинговые коммуникации – эффективный механизм маркетинга. [Электронный ресурс]: сайт // Электронный журнал ЭГО – 2010. – №1(1). Режим доступа: <http://ego.uapa.ru/issue/2010/01/08>.
2. Кіслов Д. В. Система державних маркетингових комунікацій: теорія і практика : монографія / Д. В. Кіслов – К.: «МП Леся», 2015. – 408 с.
3. Соловьев А.И. Политическая коммуникация: к проблеме теоретической идентификации / А.И. Соловьев // Полис. – 2002. – № 3. – С. 15–27.
4. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г.Г. Почепцов. - М. : Рефл-бук ; К. : Ваклер, 2001. – 656 с.
5. «Щодо впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні у контексті посилення державно-громадського діалогу та взаємодії». Аналітична записка. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1409/>
6. Lasswell H. The Structure and the Function of Communication in Society // Mass Communications / Ed. by W. Schramm. Urbana, 1960.
7. Shannon C. E. A Mathematical Theory of Communication / C. E. Shannon // Bell System Technical Journal. – Vol.27. – 1948. – P.379-423.
8. Simon, H. A. – Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization. Second Edition, The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London; 1965.

### **References.**

1. Ivanova, E. (2010), “Integrated marketing communication as an efficient marketing mechanism”, Electronic magazine EGO, vol.1, [online] available at : <http://ego.uapa.ru/issue/2010/01/08> (Accessed 02 Mar. 2018).
2. Kislov, D. (2015), Systema derzhavnykh marketynhovykh komunikatsij: teoriia i praktyka [State marketing communication system: theory and practice], SE Lesya, Kyiv, Ukraine.
3. Soloviev, A. (2002), “Political communications – on the problem of theoretical identification”, Polis, vol. 3, pp. 15–27.
4. Pocheptsov, G. (2001), Teoryia kommunykatsyy [The communication theory], Vakler, Kyiv, Ukraine.
5. Vozniuk, P.F. (2015), “On introduction of electronic mechanisms of direct democracy in Ukraine in the context of strengthening public-public dialogue and interaction. Analytic Note”, *National Institute for Strategic Studies Website*, [online], Available at : <http://www.niss.gov.ua/articles/1409/> (Accessed 02 Mar. 2018).
6. Lasswell, H. (1960), The Structure and the Function of Communication in Society, Mass Communications, Urbana, USA.
7. Shannon, C. E. (1948), “A Mathematical Theory of Communication”, Bell System Technical Journal, Vol.27, pp.379-423.
8. Simon, H. A. (1965), Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization, Second Edition, The Free Press, New York, USA.

*Стаття надійшла до редакції 13.03.2018 р.*