

УДК 35.01:659.2

І. Колосовська

## КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ ПІДХОДІВ І МЕХАНІЗМІВ

**Обґрунтовано роль комунікативної складової у системі публічного управління. Проаналізовано особливості комунікативної діяльності в контексті взаємодії між органами влади і громадськістю. Акцентовано увагу на важливості використання системного підходу з метою підвищення ефективності комунікативної складової у функціонуванні інститутів публічної влади.**

**Ключові слова:** публічне управління, інститути публічної влади, громадянське суспільство, комунікативна складова, зв'язки з громадськістю, PR-діяльність, зворотній зв'язок.

В умовах модернізації системи публічного управління, формування демократичного суспільства актуалізуються питання використання ефективних комунікативних технологій та інструментів. Владні структури дедалі ширше використовують технології PR-комунікацій, сучасні засоби та методи комунікативного впливу для взаємодії з суспільством. Дослідження проблематики комунікативної складової у системі публічного управління, специфіки прямого і зворотнього зв'язку, пошук ефективних форм комунікації обумовлюються як науково-теоретичними, так і політико-управлінськими аспектами.

Мета статті полягає в обґрунтуванні ролі і значення комунікативної складової в системі публічного управління та визначенні напрямів її оптимізації з метою забезпечення паритетного діалогу та взаємовигідного партнерства між інститутами публічної влади та громадянського суспільства.

Дослідженню комунікативної проблематики та зв'язків із громадськістю значну увагу приділено такими західними вченими, як: Е. Бернейс, Ф. Буарі, Дж. Груніг, Д. Карб, М. Кольєр, М. Менчер, Р. Харлоу, М. Томас, С. Банкс, Л. Путман, А. Сентер, Т. Хант та інші.

Серед українських досліджень у цій площині доцільно відзначити праці О. Бабінової, Н. Дніпренко, Н. Драгомирецької, С. Колоска, Т. Кузнякової, В. Королька, В. Мельниченка, Н. Плахотнюк, Г. Почепцова, В. Серьогіна, І. Слісаренка та інших.

Трактування сутності та специфіки комунікативної діяльності у науковій літературі ґрунтується на врахуванні різних аспектів. Так, на думку Р. Харлоу, зв'язки з громадськістю є особливою функцією управління, що покликана встановлювати і підтримувати взаємозв'язки, взаєморозуміння, взаємовизнання та співробітництво між організацією та громадськістю; здійснювати управління процесом вирішення проблем чи спірних питань; допомагати керівництву у вивченні громадської думки та реагуванні на неї; визначати і наголошувати на відповідальності керівництва в питаннях служіння суспільним інтересам; допомагати керівництву ефективно змінюватися відповідно до вимог часу; виступати системою завчасного попередження, допомагаючи передбачати тенденції розвитку; як свої основні засоби використовувати наукові методи, засновані на етичних нормах спілкування [1].

Відомий теоретик і практик у галузі “public relations” (далі – PR) Е.Бернейс, наголошуючи на комплексному, системному та міждисциплінарному характері PR-діяльності, визначає її як сферу діяльності, що повинна займатися взаємодіями між особою, групою, ідеєю або іншою одиницею співтовариства, від якої вона залежить [2].

Г. Почепцов головну мету зв’язків із громадськістю вбачає у створенні позитивного іміджу або сприятливої громадської думки про об’єкт PR-діяльності [3].

На думку Т. Ханта і Дж. Груніга, головною метою фахівців у галузі PR має бути формування ефективної системи комунікаційних каналів щодо взаємодії між організацією та її середовищем. При розгляді практики комунікативної діяльності як управління інформаційними потоками між організацією та громадськістю, дослідники виділяють чотири моделі розвитку:

- прес-посередницька модель (пабліситі) (пропагування організації, її продукції та послуг, що надаються);

- модель, що підпорядкована інформуванню громадськості (поширення об’єктивної та достовірної інформації із урахуванням інтересів як організації, так і громадськості загалом);

- двостороння асиметрична модель (використання зворотнього зв’язку, як правило, для маніпулятивних цілей, тобто для зміни негативного ставлення на позитивне);

- двостороння симетрична модель (налагодження ділових відносин, прийнятних як для організації, так і для громадськості з метою досягнення спільної згоди) [4].

При дослідженні комунікативної діяльності у системі державного управління Н. Драгомирецька зосереджує увагу на динамічності соціально-комунікативного процесу (“впливовій дії”) та стверджує, що комунікації суб’єктів державного управління належать до їхньої основної діяльності і обслуговують її як засіб [5].

С. Колосок визначає зв’язки з громадськістю як постійний комунікативно-психологічний прямий та зворотній контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін [6]. Як функція управління, PR покликана оцінювати ставлення публіки, ідентифікувати політику і дії приватної особи або організації щодо суспільних інтересів та виконувати програму діяльності, направлену на досягнення розуміння і сприйняття її масами [7].

У площині дослідження зазначеної проблематики розмежовують поняття інформаційної та комунікативної діяльності органів публічного управління. Комунікативний аспект реалізовується через технології, пов’язані з організацією комунікацій органів влади і суспільства та передбачає наявність зворотнього зв’язку.

У сфері публічного управління доцільно виокремлювати такі функції комунікативної діяльності:

- функцію обміну (створення інформаційних каналів для обміну інформацією між окремими організаціями, працівниками та громадськістю, забезпечення ефективного обміну інформацією між ними);

- координуючу (узгодження цілей і завдань діяльності, координації дій);

- креативну (не лише передача інформації, а її формування, що є важливим моментом у контексті ухвалення політичних (управлінських) рішень);

- керуючу (можливість впливати на діяльність державних органів і установ та поведінку інших людей);

- регулюючу (регулювання та раціоналізація інформаційних потоків у системі публічного управління);
- стабілізуючу (забезпечення стабільного функціонування соціальної системи);
- мобілізаційну (можливість отримання підтримки і схвалення суспільства з приводу ухвалених політичних (управлінських) рішень);
- інтегруючу (врахування інтересів різних елементів суспільної системи, сприяння виробленню і ухваленню узгоджених управлінських рішень);
- функцію соціалізації (засвоєння у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій, підвищення рівня політичної компетентності громадян) [8].

При дослідженні комунікативного напрямку дослідники вказують на наявність зовнішніх та внутрішніх соціальних комунікацій у системі публічного управління. Зовнішні комунікації передбачають, з одного боку, інформування громадськості про функціонування органів влади шляхом висвітлення у засобах масової інформації, а з іншого – налагодження взаємодії з структурами громадянського суспільства шляхом забезпечення ефективного зворотнього зв'язку. З огляду на це, зовнішньо спрямована комунікативна діяльність передбачає вплив на громадську думку з метою підвищення рівня довіри до органів публічної влади та формування їх позитивного іміджу. Щодо внутрішньої комунікативної діяльності, то здебільшого вона є чітко формалізованою і зводиться до визначених письмових та мовленнєвих зразків управлінського та службового спілкування, однак слід вказати і на наявність неінституціалізованих внутрішніх соціальних комунікацій, які є певним “контекстом” офіційних комунікативних дій. Це пов'язано з тим, що публічне управління, які будь-яке інше соціальне явище, відрізняється своєю системно-символічною сутністю, особливостями соціальної пам'яті суспільства, своїм знаковим, смисловим та ціннісним змістом, що реалізується у комунікативному процесі [9]. Внутрішні соціальні комунікації в системі державного управління реалізуються у трьох площинах: безпосередньої ієрархії (субординації) – вертикальної комунікації між державними службовцями та їх керівниками; координації – горизонтальної комунікації між державними службовцями одного рангу; реординації – зворотньої вертикальної комунікації, коли трансляцію певного повідомлення ініціює державний службовець або суб'єкт державного управління, що знаходиться нижче за ієрархією, ніж реципієнт повідомлення [10].

Комунікативна діяльність тісно пов'язана із засобами масової інформації, через які, здебільшого, і здійснюється вплив на суспільство. У цьому контексті процес розвитку зв'язків із громадськістю тісно пов'язаний із процесом формування іміджу владних інститутів та управлінням громадською думкою. Імідж органів влади є важливим індикатором рівня довіри громадськості і критерієм оцінки стану суспільно-державних процесів. Довіра населення до владних структур визначається, по-перше, відповідністю цілей, які ставить держава, інтересам і очікуванням громадян; по-друге, успішністю досягнення поставлених цілей. Відповідно, імідж інститутів публічного управління завжди політично, економічно, соціально обумовлений, залежить від уявлень у суспільстві з приводу певних проблем та відображає ступінь усвідомлення і оцінки громадянами їх значення і ролі на рівні конкретної місцевості або держави загалом [11].

PR є дієвим способом впливу на цільову аудиторію шляхом врахування її об'єктивних потреб та психологічних особливостей, управління громадською думкою з подальшою зміною суспільної свідомості та поведінки. Специфіка PR-діяльності

передбачає цілеспрямоване формування і корекцію іміджу за допомогою модифікації сприйняття і моделі поведінки соціального суб'єкта. Як комунікативний напрям, PR має широкий спектр використання:

- проведення корекції або виправлення ситуації, що склалася, за допомогою PR-заходів, якщо події розвиваються незаплановано або стихійно;
- концентрація уваги тих, хто повинен сприймати інформацію, на події, яку вирішено позиціонувати як найважливішу;
- вироблення певного іміджу, який демонструється методами PR з метою укорінення в масовій свідомості;
- інтенсивне використання безпосередніх контактів через засоби масової інформації;
- включення в культурну сферу життєдіяльності людей [12].

Таким чином, аналіз наукових розробок свідчить, що у дослідженні комунікативної складової в системі публічного управління можна виокремити два напрямки: аналіз зв'язків із громадськістю та аналіз процесу взаємодії між органами влади і громадськістю. Зокрема, треба констатувати, що більшість авторів зосереджують увагу на зв'язках із громадськістю як технологічному вираженні комунікативного процесу.

У правовому полі питання комунікації органів публічного управління регулюються Конституцією України та Законами України “Про інформацію”, “Про звернення громадян”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про місцеве самоврядування в Україні” тощо. Відповідно до норм чинного законодавства, з одного боку, повинно забезпечуватися вчасне і повне інформування органами публічної влади про основні напрями їх функціонування як на загальнодержавному, так і на регіональному (місцевому) рівнях, а з іншого – забезпечуватися реальне право громадян на участь у публічному управлінні, зокрема шляхом залучення до проведення громадських слухань, подання індивідуальних (колективних) письмових звернень, особистих звернень до владних інституцій тощо.

Проте доводиться констатувати, що процес комунікації між громадськістю і органами публічної влади характеризується певною складністю та неоднозначністю. Актуальним та проблемним є питання розроблення і реалізації засад державної комунікативної політики, що обумовлюється, насамперед, необхідністю запровадження загальних стандартів двостороннього інформаційного обміну з метою врахування інтересів та потреб усіх зацікавлених сторін. Це, своєю чергою, сприятиме суспільній стабільності, підвищенню рівня довіри громадян до органів державної влади, формуванню соціального капіталу.

Особливу увагу необхідно приділяти питанням комунікації органів публічної влади на місцевому рівні, де безпосередньо відбувається налагодження контактів влади з цільовими групами громадськості, врахування інтересів і потреб громадян при наданні публічних послуг та контролі за їх якістю, оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі тощо. Реалізація зазначених завдань, своєю чергою, потребує відповідного комунікативного забезпечення.

До комунікативної діяльності органів влади на місцевому рівні належать 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” (населенням й інституціональними структурами громадянського суспільства) [13].

У контексті модернізації управлінських підходів і механізмів у сфері публічного управління необхідно зосередити увагу на впровадженні дієвих способів взаємодії з громадськими організаціями; застосуванні у практичній діяльності органів влади сучасних методів дослідження суспільних процесів, моніторингу інтересів та потреб різних соціальних груп; посилення відповідальності органів влади перед суспільством на основі реалізації інноваційних форм міжсекторного соціального партнерства тощо.

З метою забезпечення умов паритетного діалогу та взаємовигідного партнерства між інститутами держави та громадянського суспільства важливим є використання новітніх засобів комунікації і відповідної інтеракції. Зокрема, структури громадянського суспільства повинні бути забезпечені відповідними законодавчими і контролюючими ініціативами та реальним правом моніторингу діяльності владних інституцій. У даному контексті важливе значення має посилення громадського контролю щодо обов’язкового залучення та повноцінної участі в робочих групах, консультативно-дорадчих органах представників громадських організацій та неурядових аналітичних центрів, їх взаємодії з органами державної влади під час розроблення й коригування документів державної політики; пришвидшення органами державної влади процесу формування мережі консультативно-дорадчих органів (громадських рад), а також приведення їх роботи у відповідність до оновлених нормативно-правових вимог стосовно участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та здійснення консультацій із громадськістю; активізації розроблення оновленої Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, забезпечення повноцінної участі в цьому процесі громадськості [14].

Органи державної влади мають бути наділені механізмами зворотнього зв’язку та взаємного контролю, що тим самим передбачає запровадження системного моніторингу громадської думки суспільно-політичної ситуації та ефективності влади. Завдяки цьому комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості здатна забезпечити баланс державно-управлінських, державно-громадських та державно-приватних інтересів у суспільстві [15].

Таким чином, комунікативна складова є відповідальною та важливою сферою діяльності органів публічного управління, що передбачає використання різноманітних технологій та шляхів реалізації інформаційної взаємодії з громадськістю. Питання ефективної комунікації особливо актуалізуються в контексті трансформації форм взаємозв’язків держави з громадськістю, модернізації управлінських підходів і механізмів. Комунікативна діяльність як функція управління спрямована на формування позитивного іміджу інститутів влади у суспільній свідомості; вчасне реагування на поведінку громадськості з метою задоволення потреб та інтересів; досягнення взаємовигідних відносин між усіма пов’язаними з владною інституцією групами громадськості шляхом сприяння ефективній взаємодії.

Шляхи підвищення ефективності комунікативної складової в системі публічного управління повинні ґрунтуватися на системному підході та включати:

- оптимізацію системи постійного зв’язку між центрами ухвалення державно-управлінських рішень та інститутами громадянського суспільства;
- забезпечення ефективної публічної інформаційної політики та створення розвиненої інформаційної інфраструктури органів влади;

- формування ефективної системи комунікаційних каналів для взаємного обміну інформацією та активізації взаємодії суб'єктів комунікації;
- посилення практики публічної звітності органів публічної влади перед громадськістю з питань, що становлять суспільний інтерес;
- підвищення дієвості структур громадянського суспільства з метою суттєвого впливу на якість комунікації через функціонування системи зворотнього зв'язку, ефективного діалогу на різних рівнях.

### Список використаної літератури

1. Harlow Rex F. Building a Public Relations Definition / Rex F. Harlow // *Public Relations Review* [Text]. — 1976. — № 4. — Vol. 2. — P. 36.
2. Bernays E. Down with Image, Up with Reality / E. Bernays // *Public relation Quarterly* [Text]. — 1977. — № 1. — Vol. 22. — P. 12.
3. Почепцов Г. Паблік рілейшнз [Текст] : навч. посіб. / Г. Почепцов. — К. : Знання, 2006. — С. 16.
4. James E. Grunig Excellenct in Public Relations and Communication Management [Text] / James E. Grunig. — N.-Y. : [s. n.], 1992. — P. 294.
5. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект [Текст] : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Н. М. Драгомирецька. — К. : [б. в.], 2007. — С. 67.
6. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / С. В. Колосок. — К. : [б. в.], 2003. — С. 7.
7. Королько В. Г. Паблік рілейшнз. Наукові основи, методика, практика [Текст] / В. Г. Королько. — 2-е вид. доп. — К. : Скарби, 2001. — С. 18.
8. Почепцов Г. Стратегические коммуникации. Стратегические коммуникации в политике, бизнесе и государственном управлении [Текст] / Г. Почепцов. — К. : Альтерпрес, 2008. — С. 36—38.
9. Плохих В. І. Соціально-комунікативна проблематика у дослідженнях державно-управлінських відносин / В. І. Плохих // *Державне управління. Політологія* [Текст] : зб. наук. пр. — 2010. — Т. 125. — Вип. 12. — С. 40.
10. Глубоченко К. О. Класифікація соціальних комунікацій у системі державного управління за ознаками їх спрямованості / К. О. Глубоченко // *Актуальні проблеми державного управління* [Текст]. — 2011. — № 1(39). — С. 358.
11. Колосовська І. І. Вплив інформаційно-комунікативних технологій на формування іміджу інститутів публічної влади в масовій свідомості / І. І. Колосовська // *Ефективність державного управління* [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 30. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 189.
12. Драгомирецька Н. Аналіз позицій PR стосовно формування її моделі в комунікативній діяльності державного службовця / Н. Драгомирецька // *Актуальні проблеми державного управління* [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2. — К. : НАДУ, 2004. — С. 180.
13. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні / В. Г. Мазур // *Державне управління: удосконалення та розвиток* [Електронний ресурс]. — 2011. — № 8. — Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=313>.

14. Розвиток громадянського суспільства в Україні [Текст] : аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов [та ін.] ; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. — К. : НІСД, 2015. — С. 55.

15. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості налагодження / Є. Романенко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст]. — 2014. — Вип. 2(21). — С. 199.

*Стаття надійшла до редакції 06.12.2016*

*Схвалена до друку редколегією 28.12.2016*

**I. Kolosovska**

#### **COMMUNICATIVE COMPONENT IN THE CONTEXT OF MODERNIZATION OF MANAGEMENT APPROACHES AND MECHANISMS**

**The article substantiates the role of the communicative component in the system of public administration. The peculiarities of communication in the context of interaction between authorities and the public are analyzed. Special attention is paid to the importance of using a systematic approach aimed at enhancing the effectiveness of the communicative component in the functioning of institutions of public power.**

**Key words: public administration, institutions of public power, civil society, communicative component, public relations, PR-activities, feedback.**