

Михайловська Олена Василівна,

к.е.н., доц.,

доцент кафедри публічного управління та менеджменту організацій,

Національний університет "Чернігівська політехніка",

м. Чернігів

ORCID 0000-0002-7682-2292

УДК 35:32.019

doi: 10.34213/tp.20.04.04

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В НАУЦІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено актуальні підходи до розуміння комунікації, розкрито розуміння комунікаційної взаємодії в системі публічного управління. Наголошено на необхідності розроблення в Україні стратегічної програми комунікаційної взаємодії влади й громадськості. Схарактеризовано рівні комунікативної взаємодії та основні моделі комунікаційної політики. Підкреслено, що комунікаційна взаємодія в системі публічного управління за умови її координації дозволить мобілізувати соціальні ресурси задля формування, нагромадження та реалізації наявного потенціалу.

**Ключові слова:** взаємодія, комунікації, публічне управління.

**Постановка проблеми.** Суспільство як об'єкт постійних досліджень має певні особливості. Його можна описувати через безмежну кількість систем різного рівня складності та організованості, яких не можна звести до моделі якогось одного типу, але однозначно можна заявити, що суспільство є комунікативною системою. Багато науковців впевнені в тому, що на сьогодні інформаційна діяльність органів державного управління у практичній частині виявляється односторонньою взаємодією, що ґрунтується на принципі інформування. Зазначимо, що інформування повинно було вже давно перейти у стадію комунікативної взаємодії, але цього досі не відбулося.

**Аналіз актуальних досліджень і публікацій.** Після дослідження проблеми комунікаційної взаємодії в системі публічного управління, аналізу різних підходів до її розв'язання стає зрозумілим, що така взаємодія в сучасній науці управління розглядається як рушій прогресивних змін, тому в роботах науковців окреслюється в різних аспектах. Дослідженням комунікаційної взаємодії присвятили свої публікації Н. Драгомирецька, Є. Романенко, Л. Усаченко, Н. Дніпренко, К. Глубоченко, В. Буренко, А. Кулінченко, В. Плохих, К. Тригуб та ін.

**Мета статті** полягає в аналізі сутності комунікаційної взаємодії як соціального механізму, огляді визначень поняття в науці публічного управління та моделях комунікаційної політики органів державної влади (ОДВ).

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ключовим у моделюванні громадянського суспільства як сфери комунікації є розмежування між комунікацією як процесом обміну інформацією та організаціями чи фізичними особами як носіями чи суб'єктами обміну цією інформацією. Через комунікацію індивід стає соціальною особою. Через спілкування творяться функціональні системи і може відбуватися взаємодія як між системами, так і всередині них.

На думку багатьох науковців, державна комунікація – процес обміну інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування між різними інституціями суспільства (суб'єктами комунікації: державними інституціями, бізнес-структурами, громадами (партиями, рухами, спілками). Комунікація в державному управлінні – це також обмін інформацією всере-

дині органу влади, завданням якої є забезпечення підтримки суспільством дій влади, що досягається підвищенням рівня довіри громадян до державних інституцій; реалізація єдиної державної комунікативної політики шляхом створення системи впливу на громадську думку; формування та підтримка ефективного зворотного зв'язку із громадянами для моніторингу ситуації та оцінювання результатів своєї роботи; налагодження співпраці із засобами масової інформації (ЗМІ) задля забезпечення інформування громадськості про здійснювану політику, створення й підтримка позитивного іміджу влади [1].

Виділяють декілька підходів до розуміння комунікації: 1) як засіб зв'язку будь-яких об'єктів матеріального чи духовного світу; 2) як спілкування, передача інформації від людини до людини або від одного соціального суб'єкта до іншого (соціальна інформація); 3) як передача інформації від однієї системи до іншої з використанням спеціальних матеріальних носіїв.

У словнику-довіднику із соціальних комунікацій поняття “комунікативні” та “комунікаційні” використовуються як тотожні. У словнику-довіднику української мови в 11 томах (за редакцією акад. І. Білодіда та ін.) обидва поняття “комунікативний” та “комунікаційний” трактуються як такі, що стосуються комунікації. Проте комунікаційний – визначається як спец. прикметник до “комунікація”, а комунікативний – лінгв. прикметник до “комунікація”. Термін “комунікація” трактується таким чином: 1) спец. шляхи сполучення, лінії зв'язку; обмін інформацією, спілкування; 2) лінгв. те саме, що спілкування; зв'язок.

У науковій літературі поняття “комунікація” хоча і з'явилося на початку ХХ ст., але досі трактується по-різному. Існує величезна кількість його визначень, які різняться досить суттєво, але вважається, що слово “комунікація” походить від латинського та означає “повідомлення, передача”.

Найчастіше комунікація зводиться до прямого впливу повідомлень комунікатора на реципієнта (причому роль його зводиться лише до об'єкта, що реагує на інформацію). Отже, всі визначення не виключають одне одного, а доповнюють і висвітлюють нові аспекти цього феномена.

У державному управлінні “комунікація” визначається як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складник процесу взаємодії влади і громадянського суспільства, а ефективність комунікації між органами влади багато в чому зумовлено механізмами зворотного зв'язку між громадянами та владою.

У системі публічного управління як вид комунікаційної взаємодії між органами державної влади і громадськістю детально розглядаються “зв'язки з громадськістю”. Зазначимо, що це питання є досить опрацьованим у науковому колі, а дослідники здебільшого тлумачать зв'язки з громадськістю як технологічне вираження комунікативного процесу.

Моделювання системи взаємодії (як правило, органів державної влади і громадянського суспільства) є перспективним та актуальним напрямом дослідження і в Україні. Д. Терещенко розглядає модель взаємодії влади і громади на місцевому рівні та визначає комунікативну взаємодію як інформаційний обмін між інститутами державного управління на місцях та споживачами їхніх послуг (населенням, підприємствами, установами й організаціями), функціонування якої засновано на взаємозв'язках усіх учасників комунікативного процесу.

На думку Н. Драгомирецької, система взаємодії охоплює всі інформаційні зв'язки, що існують у системі державного управління. Л. Усаченко вважає,

що комунікація – це різновид взаємодії між суб'єктом інформаційного впливу за посередництвом певного визначеного об'єкта (повідомлення), та наголошує на необхідності розроблення в Україні стратегічної програми комунікативної взаємодії влади й громадськості (розглядається інституалізовано). Автором підтримується остання теза, але зазначимо, що комунікаційна взаємодія повинна лягти в основу такої програми, але не має обмежуватися нею.

Н. Дніпренко модель системи функціонування механізмів ОДВ з громадськістю вбачає у формі інформаційних зв'язків між інститутами державної влади і громадськості та між окремими представниками влади і громадськістю.

К. Глубоченко виділяє три види механізмів взаємодії ОДВ із громадськістю: інформування громадськості; інтерактивна взаємодія; зворотна взаємодія. Зауважимо, що автор при розгляді взаємодії обмежується комунікативною взаємодією, але не вказує на це.

В. Буренко виділяє основні рівні комунікативної взаємодії: 1) суспільний, що характеризує відносини між суб'єктами суспільної та політичної діяльності; 2) публічний (асоціативний), що характеризує відносини між громадянськими асоціаціями, союзами, виробничими структурами та іншими колективами, яким притаманні комунікативні зв'язки; 3) особистий, що характерний для малих груп. Маємо не погодитися з автором у такому рівні комунікативної взаємодії, як публічний, оскільки у даному випадку він дещо обмежений. Вважаємо, що до цього рівня повинні входити всі органи публічної влади.

Метою зв'язків із громадськістю в публічному секторі є формування ефективної системи комунікації органів влади з громадськістю. На основі такої комунікації повинна досягатися їхня оптимальна взаємодія. Нерозуміння необхідності співпраці та налагодження партнерських відносин у рамках цієї триєдності представниками органів державного управління та місцевого самоврядування, а також нерозуміння зазначеного з боку самої громадськості є однією з основних причин відсутності громадського прогресу.

На думку А. Кулінченка, оптимальною моделлю комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості є модель правового партнерства та діалогу. Науковець виокремлює такі особливості комунікативної взаємодії в Україні: 1) необхідність розширення кола суб'єктів зазначеної взаємодії; 2) необхідність координації їхньої діяльності; 3) поглиблення практики тісної співпраці ЗМІ з інститутами громадянського суспільства; 4) моніторинг реакції суспільства на відповідні проблеми у сфері державної політики; 5) побудова моделі ефективної комунікативної взаємодії органів державної влади з різними громадськими групами. Цілком погоджуємося з автором, але зазначимо, що останній пункт включає в себе попередні.

В. Плохих, К. Тригуб [2] відмічають, що комунікативна діяльність у системі державного управління багато в чому відповідає поняттю “зв'язки з громадськістю”, хоча і виходить за його межі. Основними завданнями зв'язків із громадськістю в системі державного управління формально визначають: 1) участь у процесі демократизації державного управління (у т. ч. і на самоврядному рівні); 2) сприяння у встановленні засад громадянського суспільства; 3) залучення громадян до державного управління. Не тут розглядаючи практичної частини діяльності відділів зв'язків із громадськістю органів публічної влади, хочемо наголосити на тому, що вона має розбіжності з формальною визначеною стороною.

Зазначимо, що існує багато моделей комунікаційної взаємодії органів влади та громадськості. Основні моделі комунікаційної політики, що характеризують таку взаємодію наведено в таблиці.

Характеристики моделей комунікаційної політики органів державної влади

Модель	Характеристика моделі
1. Модель підтримки розвитку інститутів громадянського суспільства або модель садівника. 2. Партнерська модель. 3. Модель архітектора. 4. Патерналістська модель. 5. Модель приводних ременів. 6. Модель ігнорування. 7. Моделі боротьби з противником і громадської непокори [3]	1) передбачає прийняття відповідної нормативно-правової бази, яка забезпечує розвиток інститутів громадянського суспільства; 2) передбачає паритетну взаємодію органів державної влади та громадськості; 3) передбачає активну роль громадськості у створенні нових інституційних структур органів державної влади; 4) забезпечує певну автономію громадських організацій за винятком підтримки певних політичних сил чи окремих кандидатів у відповідному виборчому процесі, надаючи їм певну інституційну та фінансову підтримку; 5) характеризує домінування інтересів влади над інтересами громадянського суспільства 6) стає можливою за умови відсутності будь-яких форм взаємодії органів державної влади та громадськості у суспільстві; 7) характеризує певні конфронтаційні відносини у межах суспільства, коли органи державної влади вдаються до тотального контролю діяльності інститутів громадянського суспільства, вбачаючи в них головну небезпеку для своєї діяльності; у відповідь на це громадяни вимушені вдаватись до відповідних протестних дій (мітинги, пікети, протести)
1. Нормативна модель. 2. Легітиміаційна модель. 3. Інструментальна модель [4]	1) будується на ліберальних формах взаємодії; 2) характеризує функціональну роль громадськості у розвитку політичної системи; 3) забезпечує функціональний вплив громадянського суспільства на вирішення соціально-економічних та політичних проблем
1. Індиферентно-маніпулятивна модель. 2. Інформаційна модель [5]	1) отримувач інформації розглядається як об'єкт маніпуляції, для цього використовуються різні засоби тиску на громадськість в основному через ЗМІ; 2) передбачає проведення системної роботи органів державної влади зі ЗМІ
1. “Ми – інклюзивне”. 2. “Ми – корпоративне”. 3. “Ми – опонуюче” [6]	1) передбачає комунікативну взаємодію між державним службовцем та громадянином на паритетних засадах, де між ними не існує жодних відмінностей; 2) передбачає взаємодію із комунікантами, які належать до різних референтних груп; 3) становить тріаду, учасниками якої стають державний службовець і громадянин, які перебувають у відносинах визначених, суспільним договором, а також третя особа, яка безпосередньо не присутня, але яка активно впливає на комунікацію та комунікативну роль адресанта
Двоступенева модель (ЗМІ – лідери думок – одержувачі) [7]	1) підкреслює роль мас-медіа; 2) на першому етапі головним моментом є передача інформації, а на другому в дію вступає передача впливу; 3) надає пріоритетності міжособистісної над масовою комунікацією при спробах переконати аудиторію; 4) опора на лідерів думок
Теорія “Спіраль тиші / мовчання” Е. Ноель-Нойман [8]	1) засоби масової комунікації можуть маніпулювати громадською думкою за рахунок надання слова меншості замість більшості

Зважимо й на те, що будь-яка інтеграція нашої держави в Європейське співтовариство неможлива без комунікаційної взаємодії, оскільки є її наслідком. Від неї прямо залежить функціонування системи “державна – громадянське суспільство”. Тому важливо запроваджувати міжнародне співробітництво в контексті взаємодії органів влади та громадськості. Також публічно-партнерська взаємодія є основою створення умов громадського прогресу й обов’язковим його елементом.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Подальший розвиток комунікативної політики держави у напрямі вдосконалення взаємодії у системі публічного управління повинен передбачати не лише розроблення формальних правил, що регулюють процес практичного поширення інформації, але і створення таких структурних одиниць, що будуть реалізовувати функцію координації такої взаємодії в напрямі формування нагромадження та використання її потенціалу.

Отже, конструктивна комунікаційна взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства за умови їхньої координації дозволить мобілізувати соціальні ресурси задля формування, нагромадження та реалізації її потенціалу.

#### Список використаних джерел

1. Місцеве самоврядування: словник-довідник / уклад. О. М. Руденко, І. В. Козюра, Н. В. Ткаленко та ін. Київ : Кондор, 2016. 203 с.
2. Плохих В. І., Тригуб К. О. Соціально-комунікативна проблематика у дослідженнях державно-управлінських відносин. *Наукові праці Чорномор. держ. ун-ту ім. Петра Могили комплексу “Києво-Могилянська академія”. Серія : Державне управління.* 2010. Т. 125, вип. 112. С. 38–41. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2010\\_125\\_112\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2010_125_112_10). (дата звернення: 02.09.2020).
3. Сунгуров А. Ю. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт. *Научно-культурологический журнал.* URL: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=2204&level1=main&level2=articles> (дата звернення: 02.09.2020).
4. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада / Яромская Н., Белокурова Е., Ноженко М., Торхов Д. URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova.pdf> (дата звернення: 02.09.2020).
5. Медведева Е. В. Рекламная коммуникация. Москва : Едиториал УРСС, 2003. 279 с.
6. Романенко Є. О. Моделі комунікативної політики держави та інструментальне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадськості. *Демократичне врядування.* 2014. Вип. 14. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_14\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11) (дата звернення: 02.09.2020).
7. Черных А. И. Мир современных медиа. URL: <https://web.archive.org/web/20161019172913/http://www.prognosis.ru/lib/SMI.pdf> (дата звернення: 02.09.2020).
8. Місцеве самоврядування та суспільні комунікації : навч. посіб. / Руденко О. М., Штурхецький С. В., Ткаленко Н. В., Михайловська О. В. Київ : Кондор, 2016. 133 с.

**Mykhailovska O. V.,**

*PhD of Economics, Associate Professor, Associate Professor of Public and Corporate Management Department, Chernihiv Polytechnic National University, Chernihiv  
ORCID 0000-0002-7682-2292*

#### **THEORETICAL ASPECTS OF COMMUNICATION INTERACTION IN THE SCIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION**

Current approaches to understanding communication and communication interaction in the science of public management have been examined in the article. The key role in modeling civil society as a sphere of communication is the distinction between communication as a process of information exchange and organizations or individuals as carriers or subjects of exchange of this information. There are several approaches to understanding communication: 1) as a means of

communication of any objects of the material or spiritual world; 2) as communication, the transfer of information from person to person or from one social subject to another (social information); 3) as the transfer of information from one system to another using special media. It is emphasized that most often communication is reduced to the direct impact of the communicator's messages on the recipient (and its role is reduced only as an object that responds to information). It is stressed that all definitions do not exclude each other, but complement and highlight new aspects of this phenomenon. The understanding of the concept of "communication" in public management has been defined. The role of public relations in the system of public administration has been considered. It was found that communicative activity in the system of public management largely corresponds to the concept of "public relations" but goes beyond it. The existing approaches to modeling the interaction system have been investigated. It is emphasized that the purpose of public relations in the public sector is to form an effective system of communication between the authorities and the public. It is noted that there are a large number of models of communication between the authorities and the public. It is emphasized that constructive communication interaction in the system of public administration, provided it is coordinated, will allow mobilizing social resources for the formation, accumulation and realization of its potential.

**Keywords:** interaction, communications, public management.

### References

1. Mistseve samovriaduvannia: slovnyk-dovidnyk. [Local self-government: dictionary-reference book] (2016)., O.M. Rudenko, I.V. Koziura, N.V. Tkalenko, O.M. Ivanytska, O.V. Chervyakova, A.Ie. Shevchenko, O.V. Mykhailovska, B.N. Hechbaia. Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
2. Plokykh, V.I., Tryhub, K.O. (2010). Sotsialno-komunikatyvna problematyka u doslidzhenniakh derzhavno-upravlinskykh vidnosyn [Socio-communicative issues in the study of public administration relations]. *Naukovi pratsi Chornomorskoho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu "Kyievo-Mohylianska akademiia" – Scientific journal Petro Mohyla Black Sea State University of "Kyiv-Mohyla Academy". Ser.: Derzhavne upravlinnia. T. 125, vyp. 112, 38–41.* URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2010\\_125\\_112\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2010_125_112_10) [in Ukrainian].
3. Sunhurov, A.Yu. (2008). Modely vzaymodeistviya orhanov hosudarstvennoi vlasty y struktur hrazhdanskoho obshchestva: rossyiskyi opyt [Models of interaction between public authorities and civil society structures: the Russian experience]. *Nauchno-kulturolohycheskyi zhurnal* [Scientific and cultural journal]. URL: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=2204&level1=main&level2=articles> [in Russian].
4. Yarhomskaia, N., Belokurova, E., Nozhenko, M., Torkhov, D. and other (2007). Pochemu NKO y vlasty nuzhni druh druhu. Modely vzaymodeistviya v rehyonakh Severo-zapada [Why NGOs and authorities need each other. Models of interaction in the regions of the North-West]. URL: <http://www.civisbook.ru/files/File/Belokurova.pdf> [in Russian].
5. Medvedeva, E.V. (2003). Reklamnaia kommunykatsiia [Advertising communication]. Moscow: Edytoryal URSS [in Russian].
6. Romanenko, Ye.O. (2014). Modeli komunikatyvnoi polityky derzhavy ta instrumentalne zabezpechennia vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady ta hromadskosti [Models of communication policy of the state and instrumental support of interaction of public authorities and the public]. *Demokratychni vriaduvannia [Scientific journal Democratic governance], vyp. 14.* URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2014\\_14\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_14_11) [in Ukrainian].
7. Chernikh, A.Y. (2007). Myr sovremennikh medya [The world of modern media]. URL: <https://web.archive.org/web/20161019172913/http://www.prognosis.ru/lib/SML.pdf> [in Russian].
8. Rudenko, O.M., Shturkhetyskyi, S.V., Tkalenko, N.V., Mykhailovska, O.V. (2016). Mistseve samovriaduvannia ta suspilni komunikatsii [Local self-government and public communications]. Kyiv [in Ukrainian].

*Надійшла до редакції 20.11.2020 р.*