

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.4.1](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.4.1)

УДК: 342.553:352:06

*Л. С. Ладонько,*

*д. е. н., професор кафедри публічного управління та адміністрування,  
Київський національний торговельно-економічний університет  
ORCID: 0000-0002-7699-7025*

*Н. Л. Новікова,*

*д. е. н., професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування,  
Київський національний торговельно-економічний університет  
ORCID: 0000-0001-5219-9494*

*Н. В. Мірко,*

*к. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та адміністрування,  
Київський національний торговельно-економічний університет  
ORCID: 0000-0003-4884-5195*

## **ОСНОВНІ АСПЕКТИ КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

*L. Ladonko*

*Doctor of Economic Sciences, Professor of Public Management and Administration Department,  
Kyiv National University of Trade and Economics*

*N. Novikova*

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of Public management and administration  
Department, Kyiv National University of Trade and Economics*

*N. Mirko*

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Public management and administration  
Department, Kyiv National University of Trade and Economics*

### **MAIN ASPECTS OF THE COMMUNICATIVE INTERACTION OF GOVERNMENT AUTHORITIES WITH PUBLIC**

*Статтю присвячено питанням налагодження комунікаційної взаємодії органів державної влади з громадськістю з позиції управління ефективним інформаційним процесом на рівноправних партнерських засадах. Зазначено, що незважаючи на розвиток інформаційних технологій та активне використання програмного забезпечення органами державної влади, існує низка проблем відносно достовірності, відкритості, якості та ефективності інформаційної взаємодії. Установлено, що інформаційна закритість органів влади є однією з причин втрати владою своєї легітимності в очах людей, проведення неефективної політики, віддалення влади від громадян. Визначено, що загальною проблемою у науці та практиці державного управління залишаються необхідність дослідження процесів та методів переходу владних структур від політики інформування до ефективної комунікації з громадськістю, оскільки інформаційна відкритість органів державної влади є однією з обов'язкових умов існування демократичного суспільства, залучення громадян до процесу вироблення політики, здійснення ефективного державного управління та громадського контролю.*

Уточнено сутність понять комунікація, інформація та інформування у системі управлінсько-владних відносин органів державної влади з громадськістю. Узагальнено основні елементи та етапи комунікаційного процесу у публічній сфері. Зроблений висновок про необхідність налагодження двостороннього спілкування з громадянами як системного процесу, який повинен лягти в основу комунікаційної політики всіх органів державної влади, особливо місцевого самоврядування. З'ясовано вимоги, що пред'являє комунікація до сторін ефективної комунікаційної взаємодії. Сформульовано заходи стимулювання проактивної взаємодії державних органів з громадськістю.

*The article is devoted to questions of establishment of communicative interaction of government authorities with the public from the point of view of managing an effective information process on equal partnerships. Noted, that despite the development of information technology and active use of the software by public authorities, there is number of problems regarding the reliability, openness, quality and effectiveness of information interaction. It is established that the information closure of the authorities is one of the reasons for the loss of legitimacy by the authorities in the eyes of the people, conducting ineffective policies, removing power from citizens. It has been identified that a common problem in science and practice public administration remains a necessity to study the processes and methods of transition of power structures from information policy to effective communication with the public, whereas the openness of public authorities is one of the prerequisites for a democratic state society, effective public administration and public control. The essence of the concepts of communication, information and informing in the system of administrative and power relations of government authorities with the public is clarified. The main elements and stages of the communication process in the public sphere are summarized. The requirements for communication to the parties of effective communication interaction are determined. Measures to stimulate proactive interaction of government authorities with the public are formulated.*

*It is concluded that it is necessary to establish bilateral communication with citizens as a systematic process, which should underpin the communication policy of all government authorities, especially local self-government. Requirements for effective communication interaction to parties are clarified. Measures to stimulate proactive interaction of state authorities with the public are formulated: ensuring openness of information, timely information on the preparation of socio-political decisions; formation of an effective feedback system through the coverage of mechanisms of public control, public examination, monitoring, public consultation on issues of priority to society, etc.*

*Successful completion of these tasks can result in: creation of a comprehensive system of informing the public about the functioning of government authorities; obtaining objective data (including dynamics), that characterize public opinion on various components vital activity of the power structure; possibility of full consideration opinions of citizens when making decisions by authorities; increase of civic activity of the population, involvement of the population in the process of solving local issues, public discussion of the adopted normative acts.*

**Ключові слова:** комунікація, інформація, публічна інформація, інформаційний потік, комунікаційна взаємодія, громадянське суспільство.

**Keywords:** communication, information, public information, information flow, communicative interaction, civil society.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.**

---

Безперечно, комунікація стає невід'ємним складником системи національної безпеки в умовах, коли існують послідовні зусилля з дестабілізації ситуації в країні, які, зрештою спрямовані на піддрив довіри громадськості до влади та наявної системи управління. Проте, не тільки під час кризових ситуацій попит на комунікативну діяльність уряду, місцевого самоврядування є високим. У контексті активізації формування громадянського суспільства комунікація стає обов'язковою функцією сучасних демократій, забезпечуючи участь громадськості в прийнятті рішень і контроль за діями влади, відкритість влади для громадськості та громадськості для влади, формуючи довіру громадян до органів державної влади і надаючи останнім можливість отримати підтримку, стабілізуючи суспільні відносини.

Найбільш актуальною науковою проблемою є необхідність дослідження процесів та методів переходу владних структур від політики інформування до ефективної комунікації з громадськістю, оскільки інформаційна відкритість органів державної влади є однією з обов'язкових умов існування демократичного суспільства, залучення громадян до процесу вироблення політики, здійснення ефективного державного управління та громадського контролю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Значний внесок у вивчення проблем комунікаційної взаємодії органів державної влади з громадськістю здійснили такі науковці: Е. Афонін, В. Бебик, І. Василенко, С. Вдовенко, Р. Войтович, А. Колодій, В. Куйбіда, А. Мельник, Г. Почепцов, В. Токовенко, К. Тригуб, А. Ткачук та інші.

Однак, в практиці впровадження комунікації органів державної влади бракує наукових підходів й методичного забезпечення. Незважаючи на бурхливість розвитку інформаційних технологій та активного використання програмного забезпечення в системах управління органами державної влади, існує низка проблем відносно достовірності, відкритості, якості та ефективності інформаційної взаємодії. Саме інформаційна "закритість" органів влади є однією з причин втрати владою своєї легітимності в очах людей, проведення неефективної політики, відчуження влади від громадян, усталення корупції. Окремою серйозною перешкодою стає досі не вироблений єдиний глосарій відповідних термінів. Ці питання актуалізують тематику даного дослідження.

#### **Формулювання мети або цілей статті (постановка завдань).**

Метою даного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування напрямів налагодження комунікаційної взаємодії органів державної влади з громадськістю з позиції управління ефективним інформаційним обміном на засадах рівноправного партнерства.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.**

Раніше поняття "комунікація" ототожнювалось державними службовцями переважно з "інформуванням", але між цими поняттями є суттєва різниця. Тож дослідження теоретико-понятійних засад комунікаційної взаємодії органів державної влади з громадськістю, перш за все, потребує визначення сутності поняття "комунікація".

Трактують терміну "комунікація" доволі багато, і залежать вони від того, який підхід використовується авторами досліджень – процесний, філософський, психологічний, соціальний, економічний тощо [1, с. 129]. При цьому, навіть у межах одного підходу поняття "комунікація" може характеризувати різні процеси – обмін інформацією, соціальну взаємодію, реакцію на отримане повідомлення, одностороннє інформування тощо.

У загальному вигляді комунікації у державному управлінні визначаються як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства. Відносно комунікаційної взаємодії органів державної влади з організаціями громадянського суспільства чи окремими громадянами, такий вид комунікацій деякі автори трактують як сукупність дій щодо формування й реалізації управлінських завдань і функцій, задоволення інформаційно-комунікативних потреб споживачів публічних послуг й самих органів влади на основі соціально-комунікативних технологій [2]. Тож, підсумовуючи позиції ряду авторів, можна говорити про комунікацію як процес двостороннього обміну інформацією між органами влади і громадськістю за допомогою засобів зв'язку і соціально-комунікативних технологій.

Також серед науковців не існує єдності щодо визначення терміну інформація. Наприклад, Закон України "Про інформацію" визначає інформацію як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді, а інформаційну діяльність – як сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави [3]. Крім того інформація – це ще і факти про навколишній світ, які відображені у свідомості людини, зафіксовані певним способом та мають властивість відтворюватись.

Важливим для поняття сутності комунікації в державному управлінні мають визначення поняття публічної інформації. У 2011 році із прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» громадські організації та звичайні громадяни отримали новий для себе інструмент – право на отримання публічної інформації. Цей інструмент на сьогодні чудово використовується і журналістами під час розслідувань, і громадськими активістами, і правозахисниками.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», публічна інформація – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним

законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [4].

Якщо ми говоримо про державні органи чи органи місцевого самоврядування, то публічною є вся інформація, яка знаходиться у їх володінні (тобто кожен документ, лист, фотографія тощо). Однак, це не означає, що можна без перешкод отримати таку інформацію, оскільки доступ до неї може бути як відкритим, так і обмежуватися на визначених законом підставах (стосується конфіденційної, таємної та службової інформації).

Доступ до публічної інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію [4].

Отже, інформація – це вихідний інформаційний потік, тобто, односторонній процес інформування громадян урядом, типовий для тоталітарних та авторитарних режимів. На противагу йому комунікація – це те, що доходить до користувача – відфільтрований та певним чином оброблений масив інформаційних повідомлень. Тільки тоді, коли повідомлення, розраховане на певну аудиторію, артикулюється з урахуванням особливостей і потреб цієї аудиторії, воно безпомилково доходить до неї і отримує відгук. Саме таке двостороннє спілкування з громадянами повинно лягти в основу комунікаційної політики всіх органів державної влади, особливо місцевого рівня.

Процес публічної управлінської комунікації містить складові, типові для будь-якого комунікативного акту, зокрема:

- відправник-комунікатор (в залежності від ініціювання комунікаційного процесу ним можуть бути як органи державного управління різних гілок і рівнів влади, так і організації громадянського суспільства чи окремі громадяни);
- повідомлення (офіційна публічна інформація, усна або письмова, вербальна і невербальна);
- одержувач (суспільство в цілому, різні інститути громадянського суспільства, окремі громадяни);
- канали передачі/поширення повідомлень (міжособистісні, інституційні, масові; формальні, неформальні);
- канали зворотного зв'язку (прохання, звернення громадян, різні форми громадянської участі тощо);
- процес кодування-декодування інформації (підготовка інформаційних повідомлень, їхня адекватна інтерпретація аудиторією тощо);
- різного роду комунікаційні перешкоди (технічні, семантичні, психологічні, невербальні, соціокультурні).

Таким чином, при двосторонньому обміні інформацією між владними структурами і громадськістю необхідно управляти двома різноспрямованими, але взаємодіючими інформаційними потоками: перший із яких формується у державній та публічно-управлінській сферах, а другий – в межах громадянського суспільства. В залежності від комбінаторної взаємодії цих інформаційних потоків, кількості учасників, цілей сторін-учасниць, комунікаційних каналів, засобів, стратегій вибудовується відповідна система комунікацій. Будучи смисловим аспектом соціальної взаємодії, однією із загальних характеристик будь-якої діяльності, комунікація, здійснюючи обмін думками або інформацією повинна забезпечити взаєморозуміння.

Виходячи із вищезазначеного, ефективна модель комунікаційної взаємодії громадськості з органами публічного управління потребує активної позиції кожної із сторін:

1) забезпечення інформаційної відкритості з боку органів державної влади, вчасного інформування про підготовку суспільно-політичних рішень; спонування до діяльності у відповідності до змісту інформаційного посилу, формування індивідуальної і колективної свідомості, [5, С. 4,];

2) формування ефективної системи «зворотного зв'язку» за рахунок охоплення механізмами громадського контролю, громадської експертизи, моніторингів, консультацій із громадськістю з питань, що мають пріоритетне значення для суспільства (оцінки ефективності дотримання законодавства, використання бюджетних коштів, прийняття рішень органами влади у сфері регуляторної політики, виконання державних програм, загальнонаціональних та місцевих програм розвитку, стратегічних документів, планів, програм розвитку сфер, галузей, регіонів тощо) [6];

3) інформаційного наповнення щодо повноцінної 4) активізації організаціями громадянського суспільства заходів, пов'язаних зі здійсненням інформаційно-просвітницьких, експертно-аналітичних, правозахисних функцій; стимулювання громадської активності, ініціативи, підвищення громадянської компетентності, зокрема спеціальних навичок комунікативної взаємодії із органами влади.

Результатом успішного вирішення зазначених завдань може стати: створення цілісної системи інформування громадськості про функціонування органів державної влади; отримання об'єктивних даних (зокрема, у динаміці), що характеризують громадську думку щодо різних складових життєдіяльності владної структури; можливість повноцінного врахування думки громадян при прийнятті рішень органами влади; підвищення громадянської активності населення, залучення населення в процес вирішення питань місцевого значення, громадське обговорення прийнятих нормативних актів; подолання чи послаблення комунікативних бар'єрів у частині відчуження у взаєминах із громадськістю, зменшення не завжди обґрунтованих претензій до влади, зниження патерналістських настроїв [7].

### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.**

Насправді сьогодні, у XXI столітті, комунікація – це проактивна взаємодія. Це набагато більше, ніж інформування, зокрема це «живе» спілкування з лідерами думок або з пересічними людьми, які виявляють інтерес до діяльності влади та процесу розробки державно-управлінських рішень, це процес діалогу й обговорень, процедура, яка має сприяти спільному розумінню певних поглядів і принципів. Державні органи влади повинні самі прагнути популяризувати свою діяльність, та разом із цим вивчати і враховувати громадську думку, а це можливо тільки за умови налагодження ефективного зворотного зв'язку. Повністю погоджуємося із думкою дослідників, що конфлікти й розбіжності є невід'ємною рисою процесів діалогу й обговорень між владою та громадськістю, тому важливе стратегічне завдання держави – забезпечити демократизацію цього процесу. Альтернативи демократії немає. Демократію можна встановити і підтримувати лише шляхом обговорень і діалогу [8, с. 33].

Тільки якщо урядовці усвідомлять різницю між "інформуванням" і "комунікацією" – можна очікувати істотних зрушень у бік формування партнерських відносин між органами державної влади та суспільством. На наш погляд, саме питання участі та залучення представників громадськості є ключовим для налагодження комунікаційної взаємодії, адже саме так проявляється реальне ставлення урядовців до суспільства і його проблем. Коли орган державної влади приймає рішення закрито, без належного суспільного обговорення, прозорого аналізу, керуючись незрозумілими мотиваціями, з порушенням процедур, а потім інформує про прийняте рішення – це і є головна причина проблем комунікаційної взаємодії.

---

### **Література.**

1. Сагер Л. Ю. Аналіз теоретичних основ внутрішніх комунікацій як необхідної умови ефективного управління підприємством. Маркетинг і менеджмент інновацій, 2011, № 1, С. 128-136.
2. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні. Державне управління: удосконалення та розвиток № 8. – 2011. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313>
3. Закон України «Про інформацію». Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – с. 650.
4. Закон України «Про доступ до публічної інформації». Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – с. 314.
5. Ладонько Л. С., Михайловська Е.В., Кунденко А.В. Децентралізація державного управління як основа публічного менеджменту на місцевому рівні. Актуальні проблеми державного управління. Харків, 2016. – №2 (50). – С. 1-5.
6. Щодо активізації взаємодії організацій громадянського суспільства із органами державної влади : аналіт. зап. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>.
7. Шавкун І. Г. Комунікація як ефективний інструмент забезпечення "доброго врядування" ("GOOD GOVERNANCE") / І. Г. Шавкун, Я. С. Дибчинська // Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку. - 2017. - Вип. 1. - С. 35-44. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnnt\\_2017\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnnt_2017_1_7).
8. Афонін Е. А., Гонюкова Л. В., Войтович Р. В. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.

### **References.**

1. Saher, L. Yu. (2011), "Analysis of theoretical bases of internal communications as a necessary condition for effective enterprise management", *Marketing and management innovations*, vol. 1, pp. 128-136.
2. Mazur, V. H. (2011), " Communications as mechanism of co-operation of public organs of power and public at regional level", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol . 8, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313>
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), *The Law of Ukraine "About Information"*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 48, p. 650.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), *The Law of Ukraine " About Access to Public Information"*, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 32, p. 314.
5. Ladonko, L. S. Mykhailovska, E.V. and Kundenko, A.V. (2016), "Decentralization of public administration as a basis for public management at the local level", *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 2 (50), pp. 1-5.
6. Analytical note, "On Enhancing the Interaction of Civil Society Organizations with Public Authorities", [Online], available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/881/>
7. Shavkun, I. H. and Dybchynska, Ya. S. (2017), "", *Menedzhment ta pidpriemnytstvo: trendy rozvytku*, Vyp. 1, pp. 35-44, [Online], available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnnt\\_2017\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnnt_2017_1_7).
8. Afonin, E. A. Honiukova, L. V. and Voitovych, R. V. (2006), *Hromadska uchast u tvorenni ta zdiisnenni derzhavnoi polityky* [Public participation in the creation and implementation of public policy], *Tsentr spryiania instytutsiinomu rozvytku derzhavnoi sluzhby*, Kyiv, Ukraine, P. 160.