

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1\(29\)-13](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2022-1(29)-13)

**Майстренко Катерина Миколаївна,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail: kate.maistr@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8586-9271>

**Maistrenko Kateryna Mykolajivna,**

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail: kate.maistr@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-8586-9271>



---

## КОМУНІКАЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

**Анотація.** У статті виявлено, що комунікації у системі публічного управління є офіційним, юридично цілеспрямованим регламентованим рухом індивідуальних суб'єктів управління до соціальної спільноти із збереженням за цими суб'єктами певної автономності, самостійності, самодіяльності, індивідуальності. Наголошено на тому, що комунікативний процес відіграє важливу роль у публічному управлінні незалежно від того, про яку форму комунікації йдеться. З'ясовано, що комунікаційний процес у публічному управлінні включає такі елементи: установи публічного управління та громадяни, повідомлення, канали комунікації, інформаційні бар'єри, зворотний зв'язок. Досліджено, що зовнішня комунікація в публічному управлінні націлена на справляння впливу на громадянське суспільство або отримання рекомендацій чи узгодження позицій із представниками суспільства, внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень.

**Мета роботи.** Метою статті є здійснення теоретичного обґрунтування головних складових процесу комунікації в публічному управлінні та комплексний аналіз функцій та видів комунікації в системі публічного управління.

**Методологія.** У запропонованій статті проаналізовані особливості комунікації в публічному управлінні. Визначено, що комунікація являє собою обмін інформацією між двома суб'єктами комунікативної взаємодії. Наголошено на тому, що 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 «громадянське суспільство – публічний орган – громадянське суспільство».

**Наукова новизна.** Доведено, що комунікації повинні: забезпечувати ефективний обмін інформацією між суб'єктами та об'єктами управління; удосконалювати відносини між суб'єктами комунікації різних рівнів у процесі обміну інформацією; створювати інформаційні канали для обміну інформацією між окремими співробітниками та групами; налагоджувати та раціоналізувати інформаційні потоки.

**Висновки.** Наголошено на тому, що використання системи комунікацій у публічному управлінні є важливою складовою процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Підкреслено, що існують різні канали, якими здійснюється комунікація в системі публічного управління, і досить важко визначити, який з них є найважливішим і необхідним. Безумовно, офіційні засоби для кому-

нікації в публічних організаціях, несуть більше конкретики та перевірених даних, ніж неофіційні. Виявлено, що комунікація не може існувати у відриві від держави і суспільства, а суспільство не може розвиватися без грамотно налагодженої комунікації. Однак без взаємної довіри, зворотного зв'язку та своєчасної інформації, комунікація публічних інститутів та суспільства не буде ефективною та продуктивною. Визначено, що у зв'язку з цим керівники публічних організацій та управлінці різного рівня, повинні шукати шляхи, підходи вдосконалення комунікації, встановлення неформальних, більш оперативних каналів передачі, нарощувати власний потенціал через спілкування з підлеглими, іншими керівниками, постійного навчання та особистісного зростання.

**Ключові слова:** комунікація, комунікаційний процес, публічне управління, взаємодія, громадянське суспільство.

## COMMUNICATIONS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES

**Abstract.** The article reveals that communications in the system of public administration are an official, legally purposeful regulated movement of individual subjects of government to social community while maintaining a certain autonomy, independence, initiative, individuality. He emphasized that the communicative process plays an important role in public administration, regardless of the form of communication. It was found that the communication process in public administration includes the following elements: public administration institutions and citizens, messages, communication channels, information barriers, feedback. It has been studied that external communication in public administration is aimed at influencing civil society or obtaining recommendations or coordinating positions with members of society, internal communication permeates the entire system of public administration from within and is the main driving force in management decisions.

The purpose of the work. The aim of the article is to provide a theoretical justification of the main components of the communication process in public administration and a comprehensive analysis of the functions and types of communication in public administration.

**Methodology.** The proposed article analyzes the features of communication in public administration. It is defined that communication is the exchange of information between two subjects of communicative interaction. It is emphasized that for public administration bodies an extremely important component of communicative activity is feedback and the transition from one-sided informing citizens about government actions to two-way communication civil society – public body – civil society.

**Scientific novelty.** It is proved that communications should: ensure effective exchange of information between subjects and objects of management; to improve relations between the subjects of communication of different levels in the process of information exchange; create information channels for the exchange of information between individual employees and groups; establish and streamline information flows.

**Conclusions.** It is emphasized that the use of communication systems in public administration is an important component of the process of preparation and decision-making. It is emphasized that there are different channels through which communication is carried out in the system of public administration, and it is quite difficult to determine which of them is the most important and necessary. Of course, official means of communication in public organizations carry more specifics and verified data than unofficial ones. It was found that communication cannot exist in isolation from the state and society, and society cannot develop without well-established communication. However, without mutual trust, feedback and timely information, communication between public institutions and society will not be effective and productive. It is determined that in this regard, leaders of public organizations and managers at various levels should look for ways, approaches to improve communication, establish informal, more efficient transmission channels, build their capacity through communication with subordinates, other leaders, continuous learning and personal growth.

**Key words:** communication, communication process, public administration, interaction, civil society.

---

### Вступ.

Комунікації грають величезну роль, як у житті будь-якої людини, так і у діяльності органів публічної влади, оскільки вони притаманні роботі всіх громадських інститутів. Кому-

нікативна підсистема є найважливішою складовою управління. Вона є складною системою, що складається з сукупності інформації, інформаційних потоків, які є засобом забезпечення узгодженості в управлінні; сукупності зв'язків,

взаємовідносин у системі публічного управління та управлінських відносин; простору, у якому відбувається процес формування та функціонування органів влади, що характеризується з погляду реальних зв'язків та взаємодій.

Крім того, комунікації представляють собою основний транслятор інформації між людьми і публічними інститутами, як на рівні держави, так і на рівні невеликого публічного органу, від спілкування між його складовими залежить робота цілого інституту.

#### **Аналіз останніх публікацій за проблематикою.**

Вагомий внесок у становлення сучасної науки про комунікації, у тому числі в публічній сфері, зробили Ю. Габермас і Н. Луман. Найсучасніші наукові обґрунтування в галузі вітчизняної публічної інформаційно-комунікаційної політики здійснюються у працях вчених Р. Войтович, Н. Грицяк, В. Гошовська, О. Коротич, М. Лашкіна, Л. Литвинова, С. Соловійова, Т. Топольницька та ін. Водночас дана тематика залишається актуальною і досі та потребує продовження наукової розробки.

#### **Поняття, сутність та роль комунікацій у системі публічного управління.**

Управлінські функції здійснюються засобами взаємодії між індивідами, соціальними групами, тобто за допомогою комунікації та обміну інформацією. При цьому слід зазначити, що «інформація» та «комунікація» є взаємопов'язаними термінами. Поняття «комунікація» в аспекті соціальної взаємодії, являє собою обмін думками, ідеями, відомостями, що передаються від одного носія до іншого за допомогою знаків, зафіксованих на матеріальних носіях.

Як зазначає Гошовська В., поняття «комунікація» походить від лат. «communis», що означає «загальне», отже визначення даного поняття можливе не просто, як передача інформації, а передача значення або сенсу за допомогою тих чи інших символів (Гошовська, Поліщук, 2015).

Цікавою є думка дослідниці Коротич О., яка визначає комунікацію, як обмін ідеями, думками та інформацією, яка має бути значуща для учасників комунікації, в усному та письмовому вигляді за допомогою символів з метою домогтися від сторони, що робить, точного розуміння відправленого повідомлення (Коротич, 2019). В свою чергу, дослідниця Литвинова Л. вважає, що комунікація – це обмін інформацією, відповідно до якого керівник приймає управлінські рішення та доводить їх до співробітників організації (Литвинова, 2015).

Термін «комунікація» можна розуміти дво-яко, з одного боку, у ньому фіксується статика

взаємодії. Зокрема це можна простежити на прикладі будь-якого письмового документа, який несе в собі ту чи іншу інформацію, виконує інформативну, емотивну (спонукає емоції; мотивацію взаємодії) та управлінську функцію і встановлює та підтримує фактичні контакти. З іншого боку, комунікації фіксують динаміку, безпосередньо процес взаємодії. Комунікації у системі публічного управління є офіційним, юридично цілеспрямованим регламентованим рухом індивідуальних суб'єктів управління до соціальної спільноти із збереженням за цими суб'єктами певної автономності, самостійності, самодіяльності, індивідуальності.

Структура комунікативного процесу зазвичай є набір чотирьох базових елементів, до яких відносяться:

- відправник – особа, яка генерує ідею, або збирає та передає інформацію;
- власне інформація, безпосередньо повідомлення, яке має бути закодовано за допомогою символів;
- канали передачі інформації та засоби передачі інформації;
- одержувач – особа, для якої призначається інформація та яка інтерпретує її (Безрук, 2017).

Будь-який орган публічної влади, являє собою соціальну організацію, яку з позиції теорії соціальної взаємодії потрібно визначити, як форму взаємодії людей, яка націлена на виконання певної суспільно значущої функції. Така взаємодія забезпечується та виражається за такими засобами:

- система офіційних відносин, які регламентуються юридичними розпорядженнями;
- розподіл функцій, що у сукупності утворює горизонтальну спеціалізацію;
- субординації посад, що є вертикальною спеціалізацією;
- система комунікацій включають засоби і канали передачі інформації, яка рухається зверху вниз, знизу вгору і по горизонталі.

Доцільно наголосити, що комунікативний процес відіграє важливу роль у публічному управлінні незалежно від того, про яку форму комунікації йдеться. Керівники органів публічного управління потребують інформацію, необхідну для прийняття рішення.

#### **Зовнішня і внутрішня комунікація в публічному управлінні.**

Необхідно розрізнити поняття зовнішньої та внутрішньої комунікації. Поки зовнішня комунікація в публічному управлінні націлена на справляння впливу на громадянське суспільство або отримання рекомендацій чи узгодження

позицій із представниками суспільства, внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління зсередини і є основною рушійною силою у сфері прийняття управлінських рішень. За словами американського вченого Г. Саймона, відомого своєю теорією управлінської поведінки, «без комунікації не може бути порядку» (Косар, Камініс, Халісте, 2018). Для нього уявлення про те, що комунікація в управлінні є подвійним процесом. Вона охоплює як транслявання 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 зворотний зв'язок від виконавців.

Організація створює комунікаційні канали, через які отримується інформація у процесі прийняття управлінських рішень і куди передається інформація після ухвалення рішення. Ці канали можуть бути офіційними та не офіційними. Офіційні канали в основному засновані на організації формальної влади (системи управління), а не офіційні канали належать до розгалуженої соціальної системи зв'язків в організації. Щоб бути результативною, комунікація повинна не тільки наказувати, а й спонукати, пояснювати, переконувати.

Комунікація існує на всіх рівнях системи публічного управління. Комунікативні функції організації – це винятковий навик, який можливо здобути, вдосконалити й розвинути. Комунікація є результативною, якщо інформаційне повідомлення може бути декодоване і зрозуміле для одержувача.

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

- з метою інформаційного спілкування;
- для залучення публічних послуг;
- з метою обговорення попередніх ідей, які неможливо досягти без народної участі (Дрешпак, 2015).

Необхідно звернути увагу на те, що зовнішня комунікація публічних установ із громадськістю в рекламних цілях відбувається в односторонньому порядку – від публічного управління до зовнішнього середовища. Метою такого спілкування є надання інформації про власні послуги та інформації про певні цінності, а також створення свого позитивного іміджу в очах громадянського суспільства.

Комунікаційний процес у публічному управлінні включає такі елементи: установи публічного управління та громадяни, повідомлення, канали комунікації, інформаційні бар'єри, зво-

ротний зв'язок. Далі слід більш детально розглянути кожен елемент.

Установи публічного управління – муніципалітети, інші місцеві та регіональні органи влади, а також центральні органи знаходяться в спілкуванні з громадянами і є відправниками та одержувачами управлінської комунікації. Функції відправника і одержувача не є чітко визначеними. Залежно від характеру спілкування відправником у комунікаційному процесі можуть бути як органи публічної влади, так і громадянське суспільство (Гошовська, 2016).

Варто відмітити, що кожне повідомлення є основою комунікаційних відносин. Воно має мету – інформувати, мотивувати, пропонувати, переконувати, сповіщати тощо. Канали комунікації визначають форму спілкування. Головною передумовою того, що повідомлення буде мати вплив на громадськість, є вибір такого каналу спілкування, який в даному випадку є доступний і зручний для всіх учасників процесу спілкування, тобто повідомлення має бути зрозумілим і доступним для цільової аудиторії.

Інформаційні бар'єри часто впливають на передачу інформаційного повідомлення через канал зв'язку. Однак зазвичай інформативні перешкоди і бар'єри безпосередньо заважають одержувачу, знижуючи його увагу до змісту повідомлення. Незалежно від форми спілкування, інформаційні бар'єри негативно впливають на якість та ефективність спілкування між відправником і одержувачем.

Наступний елемент, який необхідно розглянути це зворотний зв'язок, який являє собою повідомлення, яке рухається в протилежному напрямку, тобто до відправника початкового повідомлення. В організаційному сенсі зворотний зв'язок – це інформація, яку одержує організація у відповідь на її поведінку і може бути використана для коригування її майбутньої поведінки для досягнення належного результату діяльності. Відповідальний керівник повинен звертати особливу увагу на зворотний зв'язок і мати можливість отримати оцінку якості та переваги своєї діяльності у зв'язках з громадянським суспільством.

Отже, можна констатувати, що комунікація в 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 “грома-

дянське суспільство – публічний орган – громадянське суспільство”.

### **Функції та види комунікації в системі публічного управління.**

У системі управління комунікації виконують специфічні функції, які різні дослідники характеризують по-різному. Так, найбільш популярним є поділ функцій комунікацій на великі групи: інформаційно-комунікативна функція і регулятивно-керуюча функція.

Варто підкреслити, що особливістю інформаційно-комунікативної функції комунікацій є те, що інформація не просто передається – приймається, а й формується, що є важливим моментом для творчого продуктивного спілкування. Завдяки інформаційно-комунікативній функції здійснюється вирівнювання відмінностей у вихідній інформованості партнерів (Грицяк, 2015). Регулятивно-керуюча функція виявляється у цьому, що з цієї функції можна регулювати, власну поведінку та поведінку інших людей.

Проаналізувавши наукову літературу з даного питання можна дійти висновку, що комунікації повинні:

- забезпечувати ефективний обмін інформацією між суб'єктами та об'єктами управління;
- удосконалювати відносини між суб'єктами комунікації різних рівнів у процесі обміну інформацією;
- створювати інформаційні канали для обміну інформацією між окремими співробітниками та групами;
- налагоджувати та раціоналізувати інформаційні потоки.

Слід відмітити, що цікавою є думка дослідниці Топольницька Т., яка виділяє такі функції комунікацій як:

- консервативна функція, спрямована на збереження статус-кво публічної системи та яка сприяє стабільному існуванню соціального організму;
- координуюча функція, яка націлена на забезпечення координації владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, та їх можливих змін;
- інтегруюча функція, яка пов'язана із втіленням такої публічної політики, яка б могла врахувати інтереси всіх елементів суспільної системи, та яка б сприяла виробленню та прийняттю погоджених управлінських рішень;
- мобілізаційна функція, спрямована на забезпечення легітимності існуючого громадського порядку, отримання підтримки та схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень;

– соціалізуюча функція, пов'язана з засвоєнням у процесі інформаційного обміну цінностей та традицій держави, соціально-політичних норм тощо (Топольницька, 2019).

Крім того, деякі дослідники відзначають, що характеризуючи функції комунікації в публічному управлінні необхідно говорити і про їх ідеологічну функцію, оскільки грамотно налагоджений зворотний зв'язок з населенням має в своєму розпорядженні громадян довіру чинної влади.

Необхідно звернути увагу на те, що комунікація поділяється на дві групи: між організацією та її середовищем та між рівнями управління та підрозділами. До першої групи відносяться комунікації, що являють собою інформаційну взаємодію із зовнішнім середовищем: засоби масової інформації, споживачі, нагляд за якістю продукції тощо. Виникнення комунікацій усередині організації як зборів, обговорень тощо. До другої групи слід віднести:

- міжрівневі комунікації – комунікація здійснюється по вертикалі та по горизонталі між підрозділами. Зверху вниз передається інформація про прийняті рішення, поточні завдання, рекомендації, знизу вгору – інформація про перебіг виробничого процесу, завантаження обладнання, надходження сировини у вигляді звітів;
- комунікації між різними підрозділами – обмін інформацією для координації завдань та дій підрозділів організацій органів публічного управління. Координується діяльність робочих груп з контролю над витратами, збутом продукції. Керівники інформують один одного про перебіг впровадження нової техніки;
- комунікації «керівник-підлеглий» – це обмін інформацією про способи діяльності, результативність роботи, винагороди, проблеми, зміни і т.д. Дані комунікації надають безпосередній вплив на виробничий процес;
- комунікації між керівником та робочою групою – важливий компонент для досягнення ефективності управління. Участь у обміні інформацією кожного члена робочої групи дозволяє виробити правильні відносини групи з керівником, а керівнику – найактивніше залучати підлеглих у відносини організації;
- неформальні комунікації – думки, складаються у неформальних групах і надходять до керівника органів публічного управління неформальними каналами, дають можливість приймати більш правильні рішення, попереджати конфліктні ситуації (Гошовська, 2016).

Таким чином, підводячи підсумок, можна сказати, що комунікація, являє собою інформаційний обмін у технологічно організованих системах,

зокрема в системі публічного управління. Керуючи комунікацією, активно впливаючи на її компоненти, органи публічного управління реалізують свої сильні сторони та нейтралізують слабкі.

**Висновки.** Отже, можна констатувати, що використання системи комунікацій у публічному управлінні є важливою складовою процесу підготовки та прийняття управлінських рішень. Варто підкреслити, що існують різні канали, якими здійснюється комунікація в системі публічного управління, і досить важко визначити, який з них є найважливішим і необхідним. Безумовно, офіційні засоби для комунікації в публічних організаціях, несуть більше конкретики та перевірених даних, ніж неофіційні. Слід додати, що комунікація не може існувати у відриві від держави і суспільства, а суспільство не може розвиватися без грамотно налагодженої комунікації. Однак без взаємної довіри, зворотного зв'язку та своєчасної інформації, комунікація публічних інститутів та суспільства не буде ефективною та продуктивною. У зв'язку із цим керівники публічних організацій та управлінці різного рівня, повинні шукати шляхи, підходи вдосконалення комунікації, встановлення неформальних, більш оперативних каналів передачі, нарощувати власний потенціал через спілкування з підлеглими, іншими керівниками, постійного навчання та особистісного зростання.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безрук В.М. Особливості розвитку комунікативної компетентності державних службовців. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. Вип. 1(50). С. 139–148.
2. Гошовська В.А., Поліщук В.А. Складові професійного потенціалу державного службовця : навч.-метод. Матеріали / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т підвищ. кваліфікації керів. кадрів. Київ : НАДУ, 2015. 52 с.
3. Дрешпак В.М. Комунікації в публічному управлінні : навч. пос. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
4. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С.Г. Соловйов та ін. ; заг. ред. д. держ. упр., проф. Н.В. Грицяк. Київ : К.І.С., 2015. 320 с.
5. Комунікаційний інструментарій для державних службовців. / Косар Л., Камініс Я., Халісте Е. та ін. Київ : [б. в.], 2018. 136 с.

6. Комунікації в публічному управлінні: аспекти організаційної культури та ділового спілкування : навч. посіб. / уклад. Гошовська В.А. та ін. Київ : К.І.С., 2016. 130 с.
7. Коротич О.Б. Комунікативна діяльність персоналу органів публічного управління. *Публічне управління XXI століття: синтез науки та практики* : зб. тез XIX Міжнар. наук. конгрес, (19 квітня 2019 р.). Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». 2019. С. 23–25.
8. Литвинова Л.В., Збираник Ю.В. Теоретичні аспекти розвитку комунікації в органах публічної влади в Україні. *Державне управління: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 4–11 URL: [http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015\\_2/3.pdf](http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf).
9. Топольницька Т.Б. Комунікативний аспект у формуванні іміджу органів публічної влади. *Електронне наукове видання «Економіка та суспільство»*. 2019. Вип. 20. С. 593–594.

## REFERENCES

1. Bezruk, V. M. (2017). Features of the development of the communicative competence of civil servants. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 1(50), 139-148 [in Ukrainian].
2. Hoshovska, V.A. & Polishchuk, V. A. (2015). *The components of the professional capacity of a public servant*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Dreshpak, V. M. (2015). *Communication in public administration*. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
4. Soloviov, S. H. (2015). *The information component of public policy and administration*. N. V. Hrytsiak (Ed.). Kyiv: K. I. S. [in Ukrainian].
5. Kosar, L, Kaminis, Ya. & Khaliste, Ye. (2018). *A communication toolkit for civil servants*. Kyiv.
6. Hoshovska, V. A. (2016). *Communication in public administration: aspects of organisational culture and business interactions*. Kyiv: K. I. S. [in Ukrainian].
7. Korotych, O. B. (2019). Communication activities of staff in public administration. *Publichne upravlinnia XXI stolittia: syntez nauky ta praktyky* (pp. 23-25). Kharkiv: KharRIDU NADU "Mahistr" [in Ukrainian].
8. Lytvynova, L. V. & Zbyrany, Yu. V. (2015). Theoretical aspects of communication development in public authorities in Ukraine. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2, 4-11. Retrieved from: [http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015\\_2/3.pdf](http://www.e-patp.academy.gov.ua/2015_2/3.pdf).
9. Topolnytska, T. B. (2019). The communicative aspect in shaping the image of public authorities. *Elektronne naukove vydannia "Ekonomika ta suspilstvo"*, 20, 593-594 [in Ukrainian].