

**Малиновська О.Я.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри публічного адміністрування та управління бізнесом,  
Львівський національний університет імені Івана Франка

**Вовк В.В.**

студентка,  
Львівський національний університет імені Івана Франка

**Malinowska Olha, Vovk Viktoriia**

Ivan Franko National University of Lviv

## РОЛЬ КОМУНІКАЦІЙ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ ТА ДЕРЖАВНОМУ РІВНЯХ

*У статті розглядаються основні механізми системи комунікації органів державної влади, органів місцевого самоврядування і суспільства та її роль у забезпеченні ефективності публічного управління. До уваги взяті основні проблеми, що виникають внаслідок недосконалої взаємодії всіх суб'єктів та об'єктів комунікативного процесу. При цьому визначено роль комунікації в системі державного та місцевого управління з урахуванням специфіки регіонів. Стаття містить аналіз останніх тенденцій у сфері отримання інформації населенням та довіри до неї. Можна дійти висновку, що комунікації займають фундаментальне місце в механізмі державного та місцевого управління і відіграють важливу роль у громадському житті України. Держава повинна у своїй роботі приділяти значну увагу сучасним технологічним процесам комунікації, створювати нові та розвивати наявні зв'язки задля ефективнішого функціонування системи управління.*

**Ключові слова:** інформація, комунікації, «good governance», органи місцевого самоврядування, публічне управління, державне регулювання.

**Постановка проблеми.** Актуальність комунікативних зв'язків виступає важливим елементом будь-яких відносин, зокрема між системою органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості.

З огляду на адміністративно-територіальні перетворення, в Україні виникають суттєві зрушення в системі державного та громадського управління. При цьому органи державної влади та органи місцевого самоврядування постають структурними елементами, що надають послуги, а суспільство їх отримує. Тому виникає потреба перебудови методів та форм діяльності органів влади для задоволення потреб споживачів адміністративних послуг та створення ефективного зворотного зв'язку з населенням.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематикою комунікацій у системі управління займалися такі вітчизняні науковці, як: Н. Дніпренко, І. Арістова, О. Берегова, М. Головатий, А. Мельник, В. Рубцов, В. Бебик, Т. Безверхнюк, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, А. Єрмоленко, О. Зерницька, В. Козбененко, В. Конецька, В. Корольок, В. Комаровський, В. Малиновський, Т. Ляпіна, С. Серьогін, М. Томенко. Тематикою формування ефективної комунікаційної взаємодії у сфері управління та адміністрування на

території України займалися В. Бакуменко, С. Чукут, Т. Поленов, І. Василенко, А. Серант, О. Попроцький, Т. Джига, В. Куйбіда та ін. Результатом їхньої роботи стало створення низки наукових праць та публікацій, які сприяють сучасному вивченню, порівнянню та аналізу комунікаційних систем та їх інструментів.

Однак, незважаючи на те, що цю тематику досліджувало багато науковців, які мають значні здобутки в цій сфері, питання комунікацій потребує додаткового вивчення, зокрема щодо реалізації в органах місцевого самоврядування та інших інститутах державної влади.

**Постановка завдання.** Головним завданням цієї роботи є окреслення системи та механізму комунікативної взаємодії органів влади на державному і місцевому рівнях та громадськості з науково-теоретичної позиції, які б забезпечили найбільшу ефективність їхньої співпраці.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В останні десятиліття відбулися суттєві зміни у сфері владних структур та державного управління України. Виникла так звана маркетингова модель, в основі якої лежать партнерські зв'язки між державним та громадським сектором.

Проблеми комунікативної взаємодії на місцевих рівнях є дуже важливими, адже саме тут знаходиться

основна частка надання адміністративних послуг населенню та забезпечується законодавче право громадянина на отримання інформації. На цьому рівні відбувається налагодження контактів між владою та населенням, визначаються потреби громадян, скоординовуються послуги, що надаються, здійснюється моніторинг якості таких послуг та регулювання змін у сфері інформації. Ефективне виконання поставлених завдань вимагає відповідного комунікативного забезпечення, а такі елементи, як інформація та комунікація, лежать в основі надання різного роду послуг [1].

Поняття «управління» та «комунікації» невід'ємно пов'язане з терміном «інформація», а їх існування є взаємозалежним. При цьому під комунікацією слід розуміти певний процес, а під інформацією – те, що передається під час нього. Це приводить до того, що ці поняття не можна в повному обсязі зрозуміти, якщо вивчати їх окремо. Якщо звертатись до загальної думки, то комунікацію розуміють як процес двостороннього обміну інформацією між органами влади на місцевому і державному рівні та суспільством за допомогою застосування різноманітних засобів зв'язку та соціально-комунікативних технологій.

У системі місцевих органів влади виділяють внутрішню та зовнішню комунікативні системи. До внутрішньої належать комунікації, які підтримують діалог між суб'єктами на різних рівнях та підрозділах управлінського процесу, а також між посадовими особами за допомогою створення та налагодження зв'язків під час проведення особливих контактів, обміну документацією, роботи сучасних електронних засобів тощо. Зовнішня система включає взаємозв'язки місцевих органів влади з керуючими органами, які знаходяться вище в ієрархічному механізмі.

Тож можна констатувати, що комунікативний процес у системі управління місцевих органів влади включає в себе такі завдання: забезпечення інформаційної підтримки державних органів влади та органів місцевого самоврядування; створення умов для ефективної діяльності з громадянським суспільством та його інститутами; забезпечення надійних комунікативних зв'язків всередині, тобто з службовцями та посадовцями органів влади [2].

У частині першій статті 12 Закону України «Про інформацію» вказано, що інформаційна діяльність – це певного роду дії, які вчиняються з метою задоволення інформаційних потреб населення, юридичних осіб та держави. Спираючись на Закон України «Про інформацію», інформаційно-комунікативна діяльність засновується на таких принципах, як прозорість, відкритість, загальнодоступність, вільний обмін, чіткість, повнота, об'єктивність, ясність, вірогідність, законність під час отримання, обробки, використання та зберігання інформації [3].

Сам механізм комунікацій в галузі публічного управління включає в себе чотири підрозділи, а саме правовий, інформаційний, організаційний, ресурсний. Правовий блок містить різні засоби та форми юри-

дичного впливу задля підвищення ефективності та результативності комунікацій. Сюди відносять опрацювання нормативно-правових актів, комплекс правових норм, які використовуються для задоволення потреб населення та органів влади [4]. Організаційне забезпечення базується на систематизації та формуванні організаційно-управлінських підрозділів, що займаються інформаційною діяльністю, а також використанні функцій планування, прогнозування, організації, мотивації, координації та контролю. Інформаційний блок спирається на статтю 14 Закону України «Про інформацію» і включає отримання, використання, розповсюдження та зберігання інформаційного ресурсу. Ресурсна складова частина містить кадрове, науково-методичне, технологічне забезпечення; різноманітні форми, методи, засоби діалогу; підбір, навчання, розстановку кадрів; тощо.

Варто також визначити методи та способи поширення інформації в питаннях роботи державних органів управління, а саме створення та розповсюдження збірників, бюлетенів, прес-релізів, фото- та відеоматеріалів, оглядів; здійснення конференцій, брифінгів, дебатів, політичних діалогів, проведення інтерв'ю з чиновниками органів влади; створення сайтів в мережі Інтернет про роботу органів, створення архівної інформації тощо.

Специфічність комунікації в системі публічного управління полягає у такому: комунікації місцевих органів влади переважно носять обов'язковий характер, процеси їх реалізації ґрунтуються на внутрішніх та зовнішніх факторах та нормативних актах, постановках чи розпорядженнях керуючих органів; комунікативні процеси в осередках безпосередньо споживання адміністративних послуг виступають як складові елементи механізму використання цих послуг (управлінських, соціальних, громадських тощо); з допомогою якісного узгодження комунікативних процесів органи влади мають можливість проводити оперативний контроль за дієвістю свого впливу на подолання суспільних проблем; місцеві органи влади повинні задовільними не тільки особисті інформаційні та комунікативні потреби, але й такого роду потреби з боку фізичних, юридичних осіб та ЦОВВ. Одночасно виникає вимога врахування специфіки окремої місцевості (галузевої структури виробництва, забезпеченості ресурсами, вибраних пріоритетних напрямів функціонування та вдосконалення території, демографічних, міграційних характеристик регіону тощо).

Комунікативний процес у сфері публічного управління містить складники, характерні для більшості таких комунікацій. А саме: суб'єкт (державні органи управління вищих та нижчих рівнів), повідомлення (інформація, яка може передаватися у вербальній чи невербальній формі, усно чи письмово, офіційно чи неофіційно), об'єкт (населення, громадянські інститути, окремі реципієнти), шляхи поширення інформації (міжособистісні, інституційні, масові), шляхи зворотного зв'язку (звернення, прохання громадян, участь у

політичній сфері тощо), кодування-декодування інформації (створення повідомлень, які містять інформацію, передача та сприйняття їх аудиторією тощо), різноманітні бар'єри (технічні, семантичні, психологічні) [5].

Основними функціями держави у сфері комунікацій є: консервативна (полягає в збереженні статусу держави та її системи організації управління, що забезпечує стабільне існування соціуму); координуюча (спрямована на координацію дій суб'єктів управлінської діяльності відповідно до характеристик об'єктів такої діяльності та їх можливих коливань); інтегруюча (пов'язана зі створенням умов для врахування інтересів різних елементів державної системи та створенням і подальшим прийняттям ефективних та результативних рішень); мобілізаційна (забезпечує конституційність наявної влади, підтримку з боку населення щодо схвалених рішень); соціалізуюча (полягає у створенні та становленні під час інформаційного обміну певних норм, стандартів та правил у соціальному та політичному житті держави, з подальшим зростанням якості політичної культури населення).

Державне управління на сучасному етапі розвитку спирається на стратегічне планування, стратегічний менеджмент і інноваційні підходи. Ухвалення завдань, моніторинг за їх якісним виконанням, розгляд отриманих результатів здійснюється на основі комунікаційної взаємодії всередині організації. Головним чином вплив у вертикальній системі керівного органу відбувається за допомогою прямих зв'язків із керованою системою. Контроль та відповідні заходи на керуючий вплив реалізуються наданою інформацією, яка надходить механізмом зворотної комунікації. Ефективність діяльності фірм, організацій, інститутів, владних органів потребує чіткого та актуального надання інформації підрозділам, керівникам та співробітникам. Важливою вимогою співпраці осіб є вже згаданий обмін інформацією, без якого вони б не мали змоги спільно працювати [6].

У системі «good governance» комунікація являється важливим елементом, який забезпечує її ефективність. У цьому напрямі значущим є покращення якості та доступності адміністративних послуг, задоволення потреб населення та організацій. Основна суть полягає в керівництві, координації, загальному та політичному управлінні. Ця концепція реалізується з допомогою комунікативного діалогу між представниками державних та недержавних інститутів, які зацікавлені у спільній роботі щодо ухвалення ефективних соціальних рішень та задоволення потреб всіх суб'єктів таких відносин. При цьому показником якості виступає ступінь соціальної напруженості та якості діяльності владних органів. Ці фактори є вирішальними в питанні появи та подолання комунікативних бар'єрів. Як наслідок, відповідність цілей інформаційної діяльності в публічному управлінні постає гостріше, ніж в будь-якій іншій сфері соціальних відносин [7].

Визначаючи критерії ефективності комунікативного процесу в системі публічного управління, варто також звернути увагу не тільки на цілі соціального

управління, але й на ефективність обміну інформацією та її вплив. В іншому разі виникає відчуженість влади та суспільства і створюються перешкоди в їх спілкуванні. Основними вимогами для превентивних дій щодо нейтралізації таких бар'єрів є рівномірність у розвитку соціальної інфраструктури та думка громадськості. Умовою для ефективного демократичного розвитку країни є постійна комунікативна взаємодія державних владних органів із суспільством, яке отримує можливість вільного доступу до інформації щодо дій органів у галузі публічного управління та адміністрування та причин їх прийняття. Для досягнення найбільшої прозорості та відкритості влади повинна спитатися на такі ресурси, як медіа, які відфільтровують і проводять аналіз інформації, надаючи її громадянам у вигляді електронних чи друкованих джерел [8].

Нині в Україні питання довіри населення до влади розглядається в широкому колі питань. Так, важливим джерелом отримання інформації для українців стали соціальні мережі, обійшовши за популярністю телебачення. Щорічне опитування показало, що в 2019 році, порівняно з 2018 роком 68% громадян використовують соціальні мережі для отримання новин (в 2018 р. – 53%), а популярність телеканалів знизилася на 11% і становила 66% (77% у 2018 р.). При цьому довіра аудиторії до національної преси становить близько 19%, до радіо – 22%, а до національних телеканалів – 49%. Одночасно інтернет-ресурсу довіряє 51% опитаних. Ці показники отримані SAID-Internews «Споживання медіа» [9].

Україна як суверенна держава потребує розширення застосування принципів демократії, реального волевиявлення народу в питаннях розвитку держави та органів управління. Це передбачає реалізацію в практичному публічному управлінні діалогової взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, насамперед – одночасного посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, встановлення атмосфери прозорості та відкритості їхньої діяльності, зростання рівня політичної та інформаційної культури суспільства загалом [10].

**Висновки і пропозиції.** Місцеві органи управління використовують комунікативну діяльність із метою створення та впровадження визначених управлінських цілей, завдань та функцій, а також задоволення потреб споживачів адміністративних послуг спільно з органами влади на основі соціально-комунікативних технологій. Варто звернути увагу на те, що інформаційно-комунікативна діяльність є основною передумовою для розвитку сталого, демократичного, соціально-орієнтованого ладу в країні, який би дозволив використовувати в своїй діяльності набагато більше можливостей комунікативної політики держави.

До завдань органів влади відносять створення в найкоротший термін та з найбільшою ефективністю певних організаційних, правових, економічних та інших

умов для забезпечення двостороннього обміну інформаційним ресурсом між органами самоврядування та суспільством, забезпечуючи реалізацію законодавчих прав населення на свободу волевиявлення та гласність. Державна та місцева влада повинні використовувати в процесі своєї роботи сучасні інноваційні технології та

форми накопичення, обробки, розповсюдження інформації, створювати нові та вдосконалювати наявні суспільні зв'язки з дотриманням наявної комунікативної політики країни з метою відновлення довіри населення до владних структур та координації ефективної взаємодії з населенням.

### Список літератури:

1. Драчов С.В. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2014. № 3. С. 159–167. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_3\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_3_20). (дата звернення: 18.11.2020)
2. Карпенко О., Дуда А. Інформаційно-комунікативна діяльність виконавчих органів місцевих рад в Україні. *Ефективність державного управління*. 4-те вид. 2017. С. 133–140.
3. «Про інформацію»: Закон України від 02.11.1992 р. № 48.
4. Коллектив авторов. Консалтинг в сфере связей с общественностью. URL: [http://pr-engineering.narod.ru/2\\_6\\_1.html](http://pr-engineering.narod.ru/2_6_1.html). (дата звернення: 05.11.2020)
5. Чорнобай О. Комунікативна лінгвістика (мовна комунікація) як основа опанування засобів юридичної комунікації. м. Львів / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2015. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2495/vnulpurn201581327.pdf>. (дата звернення: 13.11.2020)
6. Соловьев А. Политология: Политическая теория, политические технологии. Москва: Аспект Пресс, 2014. 575 с.
7. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. URL: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf> (дата звернення: 15.11.2020).
8. Шавкун І., Дибчинська Я. Публічне управління: комунікаційний аспект. URL: [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin\\_513.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_513.pdf) (дата звернення: 03.10.2020).
9. Інтернет-медіа та соцмережі вперше за популярністю обійшли телебачення – дослідження. ГО «Детектор медіа». URL: <https://detector.media/infospace/article/171755/2019-10-22-internet-media-ta-sotsmerezhi-vpershe-za-populyarnistyu-obiishli-telebachennya-doslidzhennya> (дата звернення: 03.11.2020).
10. Малиновська О., Вовк В. Інформаційна діяльність органів місцевої влади як основа ефективного функціонування органів місцевої влади. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. 2020. URL: <http://univer.km.ua/page.php?pid=175> (дата звернення: 13.11.2020).

### References:

1. Drachov Ye.V. (2014) Sutnist ta funktsii komunikatsii v systemi derzhavnoho upravlinnia [The essence and functions of communication in the system of public administration]. *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*, vol. 3, pp 159–167. Available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_3\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_3_20) (accessed 18 November 2020).
2. Karpenko O., Duda A. (2017) Informatsiino-komunikatyvna diialnist vy-konavchykh orhaniv mistsevykh rad v Ukraini [Information and communication activities of executive bodies of local councils in Ukraine]. *Efficiency of public administration*, vol. 1, no. 4, pp. 133–140.
3. Zakon Ukrainy «Pro informatsiiu» [Law of Ukraine on information] (1992). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, no. 48, pp. 650
4. The team of authors. Konsaltnykh v sfere svyazei s obshchestvennostiu [Public Relations Consulting]. Available at: [http://pr-engineering.narod.ru/2\\_6\\_1.html](http://pr-engineering.narod.ru/2_6_1.html) (accessed 05 November 2020).
5. Chornobai O.L. (2015) Komunikatyvna linhvistyka (movna komunikatsiia) yak osnova opanuvannia zasobiv yurydychnoi komunikatsii [Communicative linguistics (linguistic communication) as a basis for mastering the means of legal communication]. *Lviv Polytechnic National University*. Available at: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2495/vnulpurn201581327.pdf> (accessed 13 November 2020).
6. Solovev A.Y. (2012) Polytolohyia: Polytycheskaia teoriya, polytycheskye tekhnolohyy [Political Science: Political Theory, Political Technologies]. As-pect Press, pp. 575.
7. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships. Available at: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf> (accessed 15 November 2020).
8. Shavkun I.H., Dybchynska Ya.S. Publichne upravlinnia: komunikatsiinyi aspekt [Public administration: communication aspect]. Available at: [http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin\\_513.pdf](http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_513.pdf) (accessed 03 October 2020).
9. NGO "Media Detector" (2019). Internet-media ta sotsmerezhi vpershe za populiarnistiu obiishly telebachennia – doslidzhennia [Internet media and social networks have for the first time surpassed television in popularity – research]. Available at: <https://detector.media/infospace/article/171755/2019-10-22-internet-media-ta-sotsmerezhi-vpershe-za-populyarnistyu-obiishli-telebachennya-doslidzhennya> (accessed 03 November 2020).
10. Malinovska O.Ya., Vovk V.V. (2020) Informatsiina diialnist orhaniv mistsevoi vlady yak osnova efektyvnoho funkcionuvannia orhaniv mistsevoi vlady [Information activity of local authorities as a basis for effective functioning of local authorities.] Khmelnytsky University of Management and Law named after Leonid Yuzkov. Available at: <http://univer.km.ua/page.php?pid=175> (accessed 13 November 2020).

## РОЛЬ КОММУНИКАЦИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА НА МЕСТНОМ И ГОСУДАРСТВЕННОМ УРОВНЯХ

*В статье рассматриваются основные механизмы системы коммуникации органов государственной власти, органов местного самоуправления и общества и ее роль в обеспечении эффективности публичного управления. Взяты во внимание основные проблемы, возникающие в результате несовершенного взаимодействия всех субъектов и объектов коммуникативного процесса. При этом определена роль коммуникации в системе государственного и местного управления, с учетом специфики регионов. Статья содержит анализ последних тенденций в сфере получения информации населением и доверия к ней. Можно сделать вывод, что коммуникации занимают фундаментальное место в механизме государственного и местного управления и играют важную роль в общественной жизни Украины. Государство должно в своей работе уделять значительное внимание современным технологическим процессам коммуникации, создавать новые и развивать имеющиеся связи для эффективного функционирования системы управления.*

**Ключевые слова:** информация, коммуникации, «good governance», органы местного самоуправления, публичное управление, государственное регулирование.

## THE ROLE OF COMMUNICATIONS IN ENSURING EFFECTIVE FUNCTIONING OF THE MANAGEMENT SYSTEM AT THE LOCAL AND STATE LEVELS

*The article considers the main mechanisms of the communication system of public authorities, local governments and society and its role in ensuring the effectiveness of public administration. The main problems arising from the imperfect interaction of all subjects and objects of the communicative process are also taken into account. At the same time, the role of communication in the system of state and local government is determined, taking into account the specifics of the regions. The communicative activity of public authorities and society is aimed at providing information support and reliability of relations between these entities. When engaged in the field of communications, the state performs conservative, coordinating, integrating, mobilising, socialising functions. Recently, the system of "good governance" has become an important element in ensuring the efficiency of the public life, the essence of which is to guide the coordination of general and political governance. This concept is a joint solution of issues between government and non-government agencies that are interested in effective communication. The components of the legal, organizational and information block of the mechanism of communicative activity of local authorities are also considered. The article contains analysis of the latest trends in the field of public obtaining information and public trust in it, which show that social networks and Internet resources are becoming more and more important in comparison to national TV channels. Communicative relations between public authorities and society are based on the principles of equality, democracy, transparency, accessibility, legality and objectivity. This contributes to the effective implementation of the basic rules of such policy, ensuring financial, personnel and other needs at all levels of government. It can be concluded that communications play a fundamental role in the mechanism of state and local government management and play an important role in public life of Ukraine. At this stage, the state must pay considerable attention to modern technological processes of communication, create new and develop existing links for more efficient functioning of the system of governance.*

**Key words:** information, communications, good governance, local governments, public administration, state regulation.