

Г. Д. Ярова,
к. держ. упр., доцент кафедри менеджменту та ділового адміністрування,
Приватний вищий навчальний заклад "Університет штучного інтелекту та цифровізації"
ORCID ID: 0000-0003-1043-3742

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.11.103

ГЕНЕЗИС НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ НА КОМУНІКАЦІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

H. Yarova,
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management and Business Administration,
Private Higher Educational Institution "University of Artificial Intelligence and Digitization"

GENESIS OF SCIENTIFIC VIEWS ON COMMUNICATION IN PUBLIC ADMINISTRATION

Статтю присвячено розгляду генезису наукових поглядів термінів "комунікації", "комунікації у публічному управлінні". Проаналізовано основні наукові підходи до розуміння змісту понять "комунікація", "соціальна комунікація", "масова комунікація", "політична комунікація", "комунікації у публічному управлінні" та надана їх сутнісна характеристика. Досліджено основні форми громадської участі у процесах прийняття державних рішень. Доведено, що розвиток публічного управління в Україні сьогодні невідривно пов'язаний з розвитком комунікацій як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління. Доведено, що у публічній сфері України є проблеми комунікацій між різними суб'єктами суспільства як усередині системи публічного управління, так і зовні, в суспільстві. Мають місце високий рівень недовіри громадян до інститутів влади, що призводить до низького рівня їх взаємодії.

The article is devoted to the genesis of scientific views of the terms "communication", "communication in public administration". The main scientific approaches to understanding the meaning of the concepts "communication", "social communication", "mass communication", "political communication", "communication in public administration" are analyzed and their essential characteristics are given. The essential characteristics of the term "communication" in modern science in general and in public administration in particular are quite multifaceted. Well-known world and domestic scientists have made a significant contribution to the study of the understanding of the term "communication". Analysis of research and publications of scientists shows that the category of "communication" is the subject of research in a wide range of natural sciences and humanities. At the same time, despite the presented research, the issues of the systemic impact of communications on the interaction of public authorities have not yet found a comprehensive solution and remain little studied in Ukraine. Thus, the relevance, lack of development and theoretical and practical significance of the topic of the systemic impact of communications on public administration has determined the author's scientific interest in the genesis of scientific views on the above issues. The main forms of public participation in state decision-making processes are studied. It is proved that the development of public administration in Ukraine today is inextricably linked with the development of

communications as a form of interaction between subjects and objects of government. It is proved that in the public sphere of Ukraine there are problems of communication between different subjects of society, both within the system of public administration and outside, in society. There is a high level of citizens' distrust of government institutions, which leads to a low level of their interaction. From the moment of gaining independence until now, Ukraine's public policy has developed according to outdated Soviet principles. The interaction of public authorities with citizens was conducted in the format of informing about the decisions already made without feedback. Social transformations, which resulted in the development of democratic values in society on the principles of transparency and openness, have become an indicator of transformations in the system of establishing public communications between government institutions and Ukrainian society. The declared policy of European values defines transformational changes in the field of public communications between public authorities, local governments and society on the basis of public dialogue, partnerships and feedback.

Ключові слова: комунікації, соціальна комунікація, масова комунікація, політична комунікація, комунікації у публічному управлінні.

Key words: communications, social communication, mass communication, political communication, communications in public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Процес комунікації в сучасних умовах розвитку публічного управління визначає сутність і перспективи перебігу суспільно-політичного життя в Україні. В умовах децентралізації владних, фінансових, матеріальних, культурних, освітніх та інших повноважень якості комунікаційних взаємодій між органами державної влади, місцевого самоврядування й громадськістю стала ключовим детермінантом інституціоналізації політичної системи, зокрема, під час розбудови місцевого самоврядування, розвитку демократичного громадянського суспільства, виробленні нових цінностей політичної культури. Означене вище свідчить про актуальність дослідження питання розвитку публічних комунікацій, яке слід розпочати із розгляду генезису наукових поглядів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Сутнісна характеристика терміну "комунікація" в сучасній науці загалом й в публічному управлінні зокрема є досить багатогранною. Значний внесок у дослідження розуміння терміну "комунікація" зробили відомі світові й вітчизняні науковці. У широкому контексті як систему взаємодії з метою спілкування та передачі інформації комунікації досліджували Кулі Ч., Лазарсфельд П., Ласуел Г., Мак-Люен М., Ноель-Нойман Є., Парк Р., Хабермас Ю. та ін. Теоретичні аспекти використання системи комунікацій розглядали Бакулев Г., Василик М., Дзялошинський І., Землянова Л., Науменко Т., Соколов А., Черних А., Шарков Ф. Розгляду концептуальних засад теорій комунікацій у публічному управлінні присвячено праці відомих вітчизняних науковців, як-от: Антонова О., Афонін Є., Бебик В., Білинська М., Бутирська Т., Валецький В., Василевська, Василик М., Вировий С., Голубь В., Гонюкова Л., Грачов М., Грицяк Н., Гудима Н., Гурковський В., Дмитренко О., Дніпренко Н., Іванов В., Карлова В., Климанська Л., Козаков В., Ко-

ролько В., Куйбіда В., Лашкіна М., Логунова М., Макаренко Л., Неліпа Д., Пантелейчук І., Петроє О., Почепцов Г., Пухкал О., Рашковська О., Ребало В., Рейтерович І., Різун В., Романенко Є., Савков А., Серьогін С., Ситник Г., Сурай І., Телешун С., Титаренко О., Чальцева О. та ін.

Аналіз досліджень та публікацій науковців свідчить про те, що категорія "комунікації" є предметом досліджень широкого кола природничих і гуманітарних наук. Попри представлені дослідження, питання системного впливу комунікацій на взаємодію органів публічної влади поки ще не знайшли свого комплексного вирішення та залишаються малодослідженими в Україні. Таким чином, актуальність, недостатня розробленість та теоретичне й практичне значення тематики системного впливу комунікацій на публічне управління визначило науковий інтерес автора до генезису наукових поглядів означеної вище проблематики.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз наукових поглядів на проблемне питання впливу системи комунікацій на розвиток публічного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сам термін "комунікація" представляє собою складне й багатогранне явище. В перекладі з англійської цей термін використовується з давніх часів та позначає процес повідомлення, передачі інформації. З часом його зміст розширюється. Наприклад, у Великому енциклопедичному словнику поняття комунікація має два значення: 1) шлях повідомлення, зв'язок одного місця з іншим; 2) спілкування, передача інформації від людини до людини, що здійснюється головним чином за допомогою мови. Комунікацією називають також сигнальні способи зв'язку у тварин [1]. У перекладі з латинської

термін "комунікації" має такі значення: повідомлення, звістка, взаємодія, обмін та поширення інформації, передача, єдність, з'єднання й використовується для позначення зв'язку між різними суб'єктами суспільства. [1].

Вся людська життєдіяльність відбувається в рамках певної взаємодії. Сам процес цієї взаємодії між суб'єктами — індивідами, організаціями, інститутами влади й суспільства — вся комунікація відбувається з метою передачі й обміну інформації для забезпечення можливості формування зв'язків між суб'єктами, управління їх життєдіяльністю й регулювання певних окремих її областей.

Вся історія формування наукового пошуку й розгляду терміну "комунікація" розгортається з давніх часів. Й дотепер термін "комунікація" не має загальноприйнятого наукового визначення. Результати аналізу праць американських дослідників К. Ларсона та Ф. Денса свідчать про те, що сьогодні є більше 130 дефініцій терміну "комунікації". Основоположник американської соціології Ч. Кулі вперше науково обґрунтував термін "комунікації", під яким розумів комплексний механізм, який здатний системно забезпечувати усі можливі способи передачі в просторі й збереження в часі символів розуму. "Механізм, за допомогою якого стає можливим існування й розвиток людських відносин — усі символи розуму разом зі способами їх передачі в просторі й збереження в часі. Вона містить у собі міміку, спілкування, жести, тон голосу, слова, письменність, друк, залізниця, телеграф, телефон і самі останні досягнення по завоюванню простору й часу. Чіткої границі між засобами комунікації й іншим зовнішнім світом не існує. Разом з народженням зовнішнього світу з'являється система стандартних символів, призначена тільки для передачі думок, з неї починається традиційний розвиток комунікації" [1].

Слід також виокремити науковий внесок у розвиток терміну "комунікації" англійського філософа й економіста А. Сміта з його науковою гіпотезою про "поділ праці". На його думку, "необхідною передумовою всякого поділу праці є комунікація, що дозволяє організувати колективну працю й, тим самим, структурувати економічну активність. Таким чином, лібералізація потоків товарів і праці вимагає створення й підтримки засобів комунікації, до яких стали відносити, крім традиційних шляхів сполучення, і нові, зокрема газети й телеграф" [2]. Отже, вже в ті часи суспільство розглядалось як єдине ціле, живий організм, органи якого взаємопов'язані та виконують визначені функції, використовуючи комунікативні інструменти повідомлення й спілкування.

У теорії Дж. Стюарта Мілля розглядається комунікативна й інформаційна характеристика грошей, як загально визнаного засобу комунікації [2]. Згодом ця ідея була розвинута в наукових працях соціологів Г. Зіммерман у роботі "Філософія грошей" і Т. Парсонсом [1].

У соціологічних теоріях комунікації розглядаються як необхідна умова існування й розвитку суспільства. Так, Герберт Спенсер вважав, що "суспільство виникає органічно і являє собою організм, тобто сукупність зв'язаних між собою спеціалізованих частин. При цьому

засоби комунікації — дороги, канали, залізниця, телеграф є еквівалентом нервової системи суспільства, що робить можливим взаємодію різних його елементів, насамперед центру й периферії та ін." [3].

Дослідники питань масової комунікації Габриель Тард, Гюстав Лебон та Сігеле Сципін [3] науково описали й охарактеризували феномен "юрби" як "елементарної", первинної форми соціальної маси зі своїми особливими законами й механізмами комунікації.

Отже, термін "комунікація" використовується багатьма суспільними, біологічними, технічними науками. Але, попри багатогранні характеристики в різних сферах науки й дотепер не існує понятійної кореляції з розумінням терміну "комунікація". Крім того, об'єктивно сутнісна характеристика терміну "комунікації" постійно збагачуються новими ознаками та та суттєвими рисами.

Вітчизняний дослідник Д. Кіслов розмежовує поняття "комунікація" й "комунікації" в контексті родового й видового аспектів. "Комунікація — це природно-соціальний феномен, явище глобально — космічного виміру, що є загальним відображенням симбіозу складних, багаторівневих процесів пересування будь-чого та будь-кого у часі й просторі, у тому числі, кодів і символів штучно-природного походження всіх форм буття, які містять у собі інформацію.

Комунікації — це природно-штучна сукупність конкретних систем, що своїми специфічними засобами реалізує всі відомі функції: переміщення, пересування, транспортування матеріальних об'єктів; передача інформаційних потоків; здійснення спілкування людей і живих організмів; зв'язок в локальному, планетарному і космічному вимірах" [5].

Розмежовують ці означені вище терміни й автори "Словника іншомовних слів". У словнику зазначено: "Комунікації (від лат. communico — роблю загальним, поєдную) — шляхи сполучення і транспорту; лінії зв'язку, мережі підземного міського господарства". "Комунікація" походить від лат. communico — спілкуюсь з кимось, що означає: спілкування, передачу інформації, вища форма зв'язку між людьми [3].

Виникнення терміну "політична комунікація" безпосередньо пов'язано з виникненням та поширенням нових інформаційних технологій в світі й демократизацією політичних процесів.

Так, німецький політолог й соціолог К. Дойч визначає політичну комунікацію як "нервову систему державного управління". А політичні повідомлення він вважав "...чинником, що обумовлюють політичну поведінку" [1].

Французький політолог Ж.-М. Коттре зіставляє роль комунікації у політичному житті суспільства із "роллю кровообігу для організму людини. Її можна назвати "джерелом життєвої сили" чи "материнським молоком політики", оскільки політична комунікація є тією необхідною субстанцією, сполучною ланкою, яка поєднує різні частини політичної системи суспільства і дає можливість їм функціонувати як єдине ціле [1].

Засновник теорії кібернетики Н. Вінер у своїх дослідженнях висунув гіпотезу про те, що абсолютно всі явища, які відбуваються в суспільстві можна по-

яснити використовуючи інформаційний комунікативний обмін. На його думку, "політична комунікація — це процес створення, відправлення, отримання і обробки повідомлень, які істотно впливають на політику. Цей вплив може бути як прямим, так і опосередкованим, його результати можуть виявлятися як негайно, так і через певний час. Про прямий (або безпосередній) вплив можна говорити стосовно таких видів політичної діяльності, як заклик до участі у виборах, звернення за підтримкою того або іншого політичного курсу, пропозиція схвалити й прийняти або, навпаки, вимога відхилити конкретний законопроект. Опосередкований (або непрямий) вплив повідомлень виявляється у тому, що вони можуть використовуватись для створення якихось "ідеальних моделей", "образів" дійсності та стереотипів, що впливають на політичну свідомість і поведінку політичних еліт та громадськості. Творцями і відправниками повідомлень можуть бути політики, журналісти, представники груп інтересів або окремі індивіди. Принципово важливим для автора є те, що повідомлення має політичний результат, впливаючи на свідомість, переконання і поведінку індивідів, спільнот, інститутів, а також на середовище, в якому вони існують [1].

Серед сучасних підходів до тлумачення політичної комунікації можна виділити визначення відомого французького політолога Р.-Ж. Шварценберга: "Процес передачі політичної інформації, завдяки якому вона циркулює від однієї частини політичної системи до іншої та між політичною системою та соціальною системою". Таким чином, стверджує автор, "іде безперервний процес обміну інформацією між індивідами і групами на всіх рівнях" [5].

Українська дослідниця Л. Макаренко наголошує, що обмін інформацією є необхідним у процесі боротьби за владу. "З'ясування потреб і інтересів суспільства першочергове завдання для тих, хто змагається за владні позиції. Нехтувати інформаційними посланнями соціуму може хіба що той, хто не відчуває конкуренції, але в такому випадку не може йти мова про демократію" [2].

Автори навчального посібника "Публічна політика" зауважують, що "під політичними комунікаціями в теоретичному плані часто розуміють різноманітні соціальні контакти, які виникають як у публічній сфері, так і у зв'язку з впливом політичних акторів на політичні події" [3].

У сучасних умовах найважливішою складовою процесу підготовки та прийняття управлінських рішень є використання системи комунікацій у публічному управлінні. Розвиток демократичної України є неможливим без формування й функціонування ефективної системи взаємодії органів державного управління, місцевого самоврядування й суб'єктів громадянського суспільства. Отже, саме явище формування публічної комунікації стає визначальним для процесів та цілей, оскільки без неї налагодження інформаційних зв'язків між інститутами влади й населенням, громадянським суспільством стає неможливим.

Публічна комунікація має свою функціональну спрямованість. На цій характеристиці акцентують свою ува-

гу відомі вітчизняні дослідники. Так, Є. Романенко акцентує увагу на тому, що "у межах сучасного суспільства в умовах розвитку мас-медіа, громадянського суспільства спостерігається розширення сфери функціонування публічних комунікацій. Саме тому під публічними комунікаціями необхідно розуміти складний процес взаємодії органів державної влади через мас-медіа шляхом формування відповідних поглядів, уявлень та інтересів різних прошарків суспільства" [4]. Досліджуючи публічну комунікацію як засіб транспарентності державного управління, автор висновок: "Під публічною комунікацією в системі державного управління доцільно розуміти вид усного спілкування органів державної влади, за допомогою якого відбувається передача офіційної інформації громадськості" [4].

Основними формами громадської участі у процесах прийняття державних рішень, які можуть гарантувати налагодження конструктивних взаємовідносин між органами державної влади та громадськістю, Є. Романенко вважає: "Інформування (відкритий доступ до надання об'єктивної та своєчасної інформації); консультації в режимі реального часу для ідентифікації громадської думки та розроблення відповідних пропозицій; діалог шляхом проведення слухань, громадських форумів та інших публічних форм із зацікавленими учасниками державно-громадської взаємодії; партнерство, яке реалізується через спеціально створені групи експертів, які надають консультації з відповідних питань, що становлять суспільний інтерес" [4].

Представник сучасної італійської школи теорії комунікацій П. Мачіні визначає публічні комунікації як "простір символічної діяльності суспільства, в якому, внаслідок процесів соціальної диференціації, взаємодіють та вступають у конкуренцію різні системи з метою утвердити свою точку зору з питань суспільного інтересу" [3]. Інший представник сучасної італійської школи теорії комунікацій Ф. Фаччоліні визначає їх як "контекст та інструмент, який дозволяє різним суб'єктам публічної сфери вступати у взаємовідносини між собою, зіставляти точки зору та цінності, щоб досягнути спільної мети, що полягає у здійсненні завдань суспільного інтересу" [5].

Публічна політика України з моменту набуття незалежності до теперішнього часу розвивалася за застарілими радянськими принципами. Взаємодія органів державної влади з громадянами велосся у форматі інформування про вже прийняті рішення без зворотного зв'язку. Суспільні перетворення, результатом яких став розвиток демократичних цінностей в суспільстві на принципах прозорості й відкритості стали індикатором перетворень у системі налагодження публічних комунікацій між інститутами влади й українським суспільством. Задекларований владою курс на сповідування європейських цінностей визначає трансформаційні зміни в сфері публічних комунікацій між органами державної влади, місцевого самоврядування й суспільства на основі публічного діалогу, партнерських відносин та зворотнім зв'язком.

ВИСНОВКИ

Аналіз наукових підходів до розуміння базових понять сутності феномену "публічні комунікації" дозволив

з'ясувати зміст таких термінів як "комунікація", "соціальна комунікація", "масова комунікація", "політична комунікація", "комунікації у публічному управлінні" та надати їх сутнісну характеристику. Доведено, що у публічній сфері України існують проблеми комунікацій між різними суб'єктами суспільства, як усередині системи публічного управління так і зовні, в суспільстві. Мають місце високий рівень недовіри громадян до інститутів влади, що призводить до низького рівня їх взаємодії.

Література:

1. Єршова Н.Г. Публічні комунікації у публічній політиці: визначення основних понять. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1418> (дата звернення: 07.06.2021). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.4.102
2. Макаренко Л.П. Політична комунікація як визначальна складова демократичної політичної системи. Л.П. Макаренко // Гілея: науковий вісник. Серія: Політичні науки. 2014. Вип. 82. С. 425—430.
3. Основы теории коммуникации: учебник / Под ред. проф. М.А. Василика. Електрон. б-ка фак. журналістики Белорус. гос. ун-та. — М.:Гардаріки, 2003. 615 с. URL: <http://journ.bsu.by/elib/l-o/93-osnovy-teorii-kommunikatsii-pod-red-m-a-vasilika-m-2003.html>
4. Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С.О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ: НАДУ, 2016. — 340 с.
5. Рашковська О.В. Громадянська комунікація як стратегічний ресурс демократизації державного управління в Україні [Текст]: дис.. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / О.В. Рашковська; Нац. акад. держ. упр. при Президентів України. Київ, 2016. 255 с.
6. Романенко Є.О. Публічна комунікація як засіб транспарентності державного управління / Є.О. Романенко // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентів України / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ: НАДУ, 2014. Вип. 1. С. 15—26.
7. Рейтерович І.В. Особливості розвитку публічної сфери в Україні: проблеми та перспективи / І.В. Рейтерович // Вісник Національної академії державного управління при Президентів України. — Серія: Політичні науки. 2015. № 4. С. 55—61.

References:

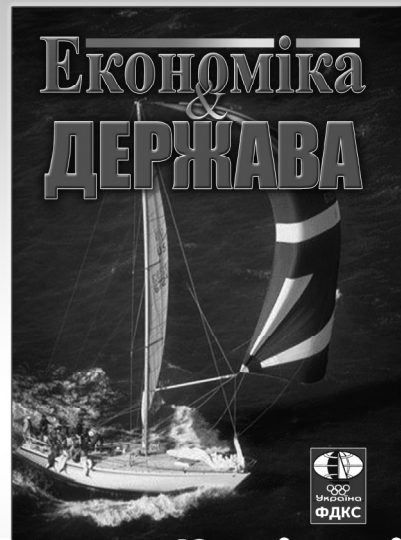
1. Yershova, N. (2019), "Public communication in public policy: determination of the main concepts", *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, [Online], vol. 4, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1418> (Accessed 07 Jun 2021). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.4.102
2. Makarenko, L. P. (2014), "Political Communication as a Defining Element of a Democratic Political System", *Hileia: naukovyi visnyk*. — Serii: Politychni nauky, vol. 82, pp. 425—430.
3. Vasilik, M. A. (2003), *Osnovy teorii komunikatsii* [Fundamentals of the theory of communication], Gardariki, Moscow, Russia, [Online], available at: [\[bsu.by/elib/l-o/93-osnovy-teorii-kommunikatsii-pod-red-m-a-vasilika-m-2003.html\]\(http://bsu.by/elib/l-o/93-osnovy-teorii-kommunikatsii-pod-red-m-a-vasilika-m-2003.html\) \(Accessed 07 Jun 2021\).](http://journ.-

</div>
<div data-bbox=)

4. Teleshun, S. O. Sitnik, S. V. and Rejterovich, I. V. (2016), *Publichna politika* [Public Policy], NADU, Kyiv, Ukraine.
5. Rashkovs'ka, O.V. (2016), "Civil communication as a strategic resource for democratization of public administration in Ukraine", Ph.D. Thesis, Public Administration, Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
6. Romanenko, Ye. O. (2014), "Public Communication as a Means of Transparency of Public Administration", *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 1, pp. 15—26.
7. Reiterovych, I. V. (2015), "Features of the Public Sector Development in Ukraine: Problems and Prospects", *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. — Serii: Politychni nauky, vol. 4, pp. 55—61.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2021 р.

Науково-практичний журнал
«ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

Виходить 12 разів на рік

наукове фахове видання України
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності – **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73