

**Громова О.В.**

кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту і адміністрування  
Українського державного університету залізничного транспорту

**Шевчук Р.І.**

магістрант  
Українського державного університету залізничного транспорту

**Gromova Olena**

Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Management and Administration  
of Ukrainian University of Railway Transport

**Shevchuk Ruslan**

Master of the Department of Management and Administration  
of Ukrainian University of Railway Transport

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОМУНІКАЦІЙНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

## THEORETICAL PRINCIPLES OF COMMUNICATIONS IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Статтю присвячено актуальним питанням розвитку комунікативних зв'язків установи. Це зумовлено тим, що в сучасних умовах комунікація лежить в основі функціонування будь-якої установи і пронизує всі системи управління людськими ресурсами. Формування нової концепції держави, своєю чергою, потребує зміни підходів до характеру інформаційного обміну і налагодження комунікації з громадськістю. Не випадково останнім часом теоретики і практики все частіше говорять про інтегровані комунікативні технології (маркетингові PR). В Україні політичний публік рілейшнз у комплексі політичного маркетингу повинен стати однією з найважливіших складових частин державної управлінської діяльності, заснованої на принципах демократії та покликаної забезпечити взаєморозуміння між керівниками державних установ влади, підлеглими та інститутами громадянського суспільства заради підвищення ефективності їх функціонування.*

**Ключові слова:** піар, спілкування, пропаганда, комунікативні технології, політична стратегія.

*Статья посвящена актуальным вопросам развития коммуникативных связей учреждения. Это обусловлено тем, что в современных условиях коммуникация лежит в основе функционирования любого учреждения и пронизывает все системы управления человеческими ресурсами. Формирование новой концепции государства, в свою очередь, требует изменения подходов к характеру информационного обмена и налаживания коммуникации с общественностью. Не случайно в последнее время теоретики и практики все чаще говорят об интегрированных коммуникативных технологиях (маркетинговых PR). В Украине политический публик рилейшнз в комплексе политического маркетинга должен стать одной из важнейших составных частей государственной управленческой деятельности, основанной на принципах демократии и призванной обеспечить взаимопонимание между руководителями государственных учреждений власти, подчиненными и институтами гражданского общества для повышения эффективности их функционирования.*

**Ключевые слова:** пиар, общение, пропаганда, коммуникативные технологии, политическая стратегия.

*The article is devoted to topical issues of communication development of the institution. This is due to the fact that in modern conditions communication is the basis of the functioning of any institution and permeates all systems of human resources management. When considering communication, it should be noted that this concept is the object of study of many sciences: philosophy, sociology, psychology, cybernetics, economics, linguistics, logic and others. Each of the sciences explores certain aspects of communication. Communications in the authorities are a set of communications that are built on the basis of communication, mediated by information about the organization itself, its goals and objectives. In the field of public administration, partnerships between the state and society have begun to dramatically displace the firm, hierarchical form of government. The formation of a new concept of the state, in turn, requires a change in approaches to the nature of information exchange and the establishment of communication with the public. It is no accident recently that theorists and practitioners are increasingly talking about integrated communication technologies (marketing PR). PR (PR) can increase a politician's rating by creating events*

*that do not exist in reality. PR creates its own reality that matters more to the electorate than to the reality that exists. In Ukraine, political public relations in the complex of political marketing should become one of the most important components of state administrative activity, based on the principles of democracy and aimed at ensuring mutual understanding between heads of state institutions of power, subordinates and civil society institutions for the sake of enhancing their effectiveness. Today, integrated marketing communications mean strategic analysis, selection, application and control of all marketing communications tools that ensure effective interaction between an organization and its existing and potential customers, consumers and customers.*

**Keywords:** PR, communication, propagation, communication technologies, political strategy.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Комунікації на місцевому рівні є складним багатограним процесом, що охоплює всі суспільні суб'єкти, численні інформаційні системи і мережі у сфері виробництва публічних послуг й управління. Виходячи з праці державних службовців та посадовців місцевого самоврядування, визначаючись характером суспільних відносин, об'єктивними потребами споживачів, комунікація слугує не тільки механізмом регуляції процесів, а й засобом її утворення, що об'єднує людей навкруг спільних цінностей, політичних поглядів, моделей споживання тощо. Тобто комунікація виконує інтегративну функцію в суспільстві чи окремій громаді.

Державне управління не може бути належним чином організоване без існування комунікації, яка є формою взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Основи теорії комунікації закладено в працях зарубіжних учених останньої чверті ХХ ст.: Ф. Котлера, Г. Армстронга, Д.М. Амунца, С. Катліпа, Т.Л. Харріса.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми**, котрим присвячується означена стаття. Актуальність наукової проблеми з дослідження комунікативних зв'язків установи підтверджується тим, що в сучасних умовах комунікація лежить в основі функціонування будь-якої установи і пронизує всі системи управління людськими ресурсами.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є вивчення теоретичних засад із питань комунікаційних зв'язків у державному управлінні.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. По-перше, комунікації необхідні для того, щоб інформувати населення, владні структури та інститути громадського суспільства, переконувати людей, видавати укази та ухвалювати законодавчі акти; по-друге, інформаційне суспільство прагне до безперервного діалогу між владою і громадськістю.

Звертаючись до розгляду комунікації, слід зазначити, що дане поняття є об'єктом вивчення багатьох наук: філософії, соціології, психології, кібернетики, економіки, лінгвістики, логіки та ін. Кожна з наук досліджує певні аспекти комунікацій.

Сучасні словники виділяють два основні, найбільш поширені підходи до визначення дефініції «комунікація»:

- 1) шлях повідомлення, зв'язок одного місця з іншим;
- 2) спілкування, передача інформації від людини до людини.

У державному управлінні термін «комунікація» є інструментом зв'язків із громадськістю; взаємодії влади, громадського суспільства та інших учасників управлінського процесу. Крім того, комунікація визначається й як процес прийому, сприйняття, розуміння, засвоєння та поширення інформації.

Завдяки комунікаціям можна організувати спільну діяльність індивідів або сформувати конкурентні чи конфліктні відносини.

Наведене вище свідчить про те, що існує досить багато різних трактувань поняття «комунікація». Та все ж варто звернути увагу на те, що в усіх визначеннях існує дещо спільне: увага акцентується на процесі обміну інформацією. Також важливе для розуміння змісту поняття «комунікація» є те, що, згідно з наведеними вище визначеннями, її учасники розглядаються як елементи системи, а сама комунікація – як елемент управлінського впливу.

Підкреслимо, що йдеться не про передачу, а про обмін інформацією.

Комунікації в органах влади – це сукупність комунікацій, які будуються на основі спілкування, опосередкованого інформацією про саму організацію, її цілі та завдання.

Для керівників доступними є два типи комунікації: формальні та неформальні.

Формальні комунікації передбачені організаційною структурою та поділяються на вертикальні, горизонтальні, діагональні.

До вертикальних комунікацій належать комунікації зверху вниз і знизу вгору.

Комунікації зверху вниз вирішують п'ять основних завдань:

- ознайомлення працівників із цілями організації для усвідомлення ними важливості виконуваної роботи;
- викладення конкретних інструкцій щодо виконання робіт;
- забезпечення розуміння роботи та її зв'язку з іншими завданнями організації;
- надання інформації про процедури і методи виконання роботи;
- забезпечення підлеглих інформацією зворотного зв'язку про результати діяльності організації.

Комунікації зверху вниз допомагають пов'язувати різні рівні організації, координувати їхню діяльність.

Поряд із цим комунікації зверху вниз мають низку недоліків:

- створення передумов для формування авторитарних системи;
- значне завантаження підлеглих;
- постійні втрати інформації внаслідок викривлень, помилкової інтерпретації.

Комунікації знизу вгору вирішують такі основні завдання:

- налагодження ефективного зворотного зв'язку;
- передача інформації від підлеглих до керівників.

Результати спеціального дослідження ефективності комунікацій знизу вгору показали, що до керівників фірми доходить не більше як 10% інформації, надісланої їм робітниками.

Горизонтальні комунікації здійснюються між особами, які знаходяться на одному рівні ієрархії. Такий обмін інформацією забезпечує координацію діяльності (наприклад, між керівниками відділів фінансів, планування та ін.). Як показують дослідження, ефективність горизонтальних комунікацій досягає 90% і пояснюється значним рівнем розуміння працівниками характеру роботи своїх колег і проблем, що виникають у функціонуванні суміжних підрозділів.

Досить значну частину робочого дня менеджера займають горизонтальні (перехресні) комунікації, що з'єднують між собою командні ланцюги організації і дають змогу координувати взаємодію її різних відділів і підрозділів.

Окрім того, нерідко співробітники компанії передбачають неформальне спілкування на тому самому рівні вертикальним комунікаціям (нерідко воно домінує в середовищі керівництва) формального ланцюга інстанцій.

Фахівці відділу активно спілкуються з фахівцями на інших рівнях організації (висхідні і спадні комунікації) і широко взаємодіють із відділами поза командним ланцюжком. Такі горизонтальні комунікації дають змогу ефективно використовувати всі види ресурсів організації.

Їхні значні ролі в горизонтальних комунікаціях зазвичай називають прикордонними гравцями. Вони володіють сильними комунікативними зв'язками у своїх відділах, в інших підрозділах і, звичайно, із зовнішніми співтовариствами, що забезпечують «прикордонників» великими обсягами інформації. Можливість її фільтрації або передачі зацікавленим особам є джерелом статусу «гравців» та їхньої потенційної влади.

У галузі державного управління партнерські відносини між державою і суспільством почали різко витіснити тверду, ієрархічну форму правління. Формування нової концепції держави, своєю чергою, потребує зміни підходів до характеру інформаційного обміну і налагодження комунікації з громадськістю. Не випадково останнім часом теоретики і практики все частіше говорять про інтегровані комунікативні технології (маркетингові PR).

Проаналізуємо технології управління комунікацією, які використовуються органами державної влади (ОДВ) для опрацювання рекомендацій щодо вдосконалення механізмів комунікативної діяльності

Серед комунікативних технологій, що використовуються у світовій практиці, вирізняють три основні: пропаганду, традиційний публік рилейшнз (PR), маркетинговий публік рилейшнз (MPR).

Сутність пропаганди полягає у такому:

- для привернення уваги використовуються будь-які засоби та форми поширення інформації задля тиску на аудиторію та підкорення її певним інтересам;

- споживачі інформації розглядаються як пасивні реципієнти;

- основна форма поширення інформації – ЗМІ;
- зв'язок органів влади з окремими групами громадськості є мінімальним, зворотний зв'язок із ними не передбачається;

- відносини держави та суспільства формуються як такі, якими керують.

Непересічне значення має комунікативна технологія «публік рилейшнз», яка використовується для налагодження комунікації влади з громадськістю.

Система суспільних зв'язків і публік рилейшнз як елемент управління цією системою – це наука про комунікації, завдяки яким забезпечуються злагода, співробітництво в суспільстві на засадах узгодження інтересів різних соціальних груп, класів, структур влади, бізнесу, економіки, культури.

Роль політичного PR можна тлумачити як допомогу державним менеджерам у прийнятті рішень, в яких гармонійно поєднувалися б на основі взаєморозуміння інтереси держави і суспільства, а також в установці плідних відносин між ними шляхом двосторонньої комунікації.

Політичний піар конструє цілісне уявлення про події і задає критерії його інтерпретації. Головною проблемою політичного піару є проблема маніпуляції, ефективності маніпулятивного піару і його соціальних наслідків.

Діяльність PR-служб структур державної влади пов'язана з поданням різних боків, компонентів, що становлять державні інтереси. Державні інтереси носять загальний характер. Специфіка служб публік рилейшнз в органах державної влади й органах державного управління визначається не тільки своєрідністю технологій.

Якщо ця політика здійснюється в інтересах більшості, в інтересах значної частини громадян, то й сам механізм гармонізації інтересів діє ефективно. У цьому разі зв'язки з громадськістю стають найважливішим компонентом управління взагалі та адміністративного управління зокрема.

Вони природно вписуються в систему управлінських дій. Координація служб із зв'язків із громадськістю з іншими структурами органів влади може при цьому бути безконфліктною.

Американці кажуть: якщо подію не показали в CNN, значить, її не було. Це один з основних законів піару, який говорить: неважливо, що відбувається, головне – як висвітлюють ЗМІ. А девіз американської щоденної газети «Нью-Йорк Таймс» – «Усі новини гідні друку». Тому якщо мер якогось міста побудував 10 дитячих майданчиків, але це відповідним чином не «відпіарити», то на рейтинг мера це впливає значно менше, ніж якщо по місцевому телебаченню покажуть, як мер бере участь у будівництві одного дитячого майданчика.

Піар (PR) може підвищувати рейтинг політика за допомогою створення подій, яких узагалі не існує в реальності. PR створює свою реальність, яка має на електорат більший вплив, аніж справді існуюча дійсність. В Україні політичний публік рилейшнз у комплексі політичного маркетингу повинен стати однією з найважливіших складових частин державної

управлінської діяльності, заснованої на принципах демократії та покликаної забезпечити взаєморозуміння між керівниками державних установ влади, підлеглими та інститутами громадянського суспільства заради підвищення ефективності їхнього функціонування.

Із цією метою функція політичного PR буде полягати в поширенні роз'яснюючих матеріалів через різноманітні комунікаційні канали, надання суспільству всієї необхідної достовірної інформації про діяльність державних інститутів, в організації й підтримці контактів із каналами масової комунікації, атмосфери довіри через створення та підтримку позитивного іміджу перед громадськістю державних структур влади та їхнього керівництва.

Політичний PR – це перш за все практика управління політичною сферою, а також галузь сучасної політичної науки, що розвивається. Важливо не лише знати засоби передвиборчої боротьби, які добре себе зарекомендували, а й розуміти суттєві причини успіху чи поразки конкретних технологій. Але таке розуміння виявляється можливим лише в тому разі, коли організатори виборчої кампанії володіють необхідними теоретичними знаннями, здатні адекватно оцінити ситуацію, виявити тенденції розвитку масових настроїв, визначити ті «больові місця» у свідомості і мотивації людей, вплив на які може призвести до зміни їхньої поведінки в потрібному для організаторів напрямі.

Фахівці з комунікації виходять з того, що мінімально необхідною умовою для будь-якої подальшої політичної активності є увага преси.

Сучасний політичний PR – це, передусім, багатоаспектне політичне консультування, переважно пов'язане з інформаційною сферою.

Головна мета діяльності PR-служб в органах державної влади й управління на регіональному рівні полягає у використанні комунікативного потенціалу як ресурсу проведення державної політики.

На сучасному етапі активно почали впроваджуватися в практику методи політичного маркетингу, які радикально відрізняються від політичної пропаганди. Зв'язки з громадськістю стають основним змістом політичної діяльності професійних політиків. І ця діяльність уже немислима без участі політичних консультантів.

Першим і найскладнішим етапом процесу вирішення проблеми політичного PR є моніторинг соціально-політичного оточення організації або державного інституту влади. Не дослідивши всебічно ситуацію, яка породжує конкретну політичну PR-проблему, засновану на фактах та об'єктивному аналізі, з'являється вірогідність ухвалення неправильного державно-управлінського рішення.

С. Катліп, А. Сентер та Г. Брум визначають, що «...дослідження являють собою системний збір інформації з метою опису і роз'яснення ситуації, а також із метою перевірки припущень відносно тих чи інших суспільних груп та наслідків PR. Його основною метою є скорочення невизначеності у процесі прийняття рішень [2, с. 386].

Незважаючи на те що такий підхід не в змозі відповісти на всі питання та вплинути на всі рішення,

саме методичні та систематичні дослідження є основою ефективних публік рілейшнз.

Другим кроком процесу вирішення політичної PR-проблеми в державному управлінні є етап планування. На цьому етапі розробляються стратегія і тактика вирішення політичної PR-проблеми та складається план дій.

Стратегічне планування в політичному PR повинно включати ухвалення рішень за програмними цілями та завданнями, у тому числі й ідентифікацію ключових громадських груп; установлення правил для вибору політичної PR-стратегії і визначення конкретної політичної PR-стратегії, яка в результаті співпадає із цілями і завданнями загальної політичної маркетингової стратегії конкурентного політичного позиціонування. Спираючись на вже визначену політичну PR-проблему, планування необхідно розподілити на три стадії, які повинні вміщати вісім компонентів:

1. Планування та складання програми: мета програми політичного PR, цільові суспільні групи, завдання.

2. Організовані дії та комунікації: стратегії дій, стратегії комунікацій, плани виконання програми політичного PR.

3. Оцінка програми: плани оцінки, зворотний зв'язок, уточнення програми політичного PR. Третій етап процесу вирішення проблеми політичного PR у державному управлінні повинен репрезентувати перехід на стадію реалізації політичної PR-програми.

На цій стадії повинно відбуватися практичне втілення розробок, зроблених на етапах моніторингу соціально-політичного оточення державного інституту влади та стратегічного планування, тобто після того, як визначено політичну PR-проблему і розроблено методику її вирішення, повинен наступити етап політичної PR-акції та втілення політичної PR-комунікації.

Стратегія здійснення політичної PR-комунікації ґрунтується на підтримці програми дій та має за мету інформування цільової аудиторії про дії державного інституту влади або його структур; переконання цільової аудиторії в необхідності підтримки і прийняття дій державним менеджером; роз'яснення суспільству, як державні управлінці можуть перетворити свої наміри в дії.

Стратегія політичної PR-акції повинна розроблятися на підставі знань про те, як загальна державно-управлінська і політична маркетингова стратегія, образ дій, акції та інші аспекти діяльності державного інституту влади впливають на проблеми політичного публік рілейшнз, тобто повне розуміння проблемної ситуації вкрай необхідне для побудови стратегії політичних PR-акцій.

Стратегія політичних PR-акцій у загальній політичній маркетинговій стратегії конкурентного політичного позиціонування в державному управлінні на практиці повинна реалізовувати модель двостороннього симетричного зв'язку із суспільством.

За такої моделі прямиий зв'язок являє собою збереження чи перевизначення бажаних відносин. Вихідними впливами є дії та комунікації, орієнтовані на громадськість, а вхідними впливами – дії, які виконує суспільство, або інформація про громадськість.

Політична PR-акція і політична PR-комунікація – це засіб досягнення мети, яка виражається у вигляді стратегічних і проміжних цілей у політичній PR-програмі.

4. Оцінка ефективності стратегії реалізації політичної PR-програми є четвертим етапом процесу вирішення проблеми політичного PR у державному управлінні. Для єдиної системи оцінки трьох складників політичної PR-програми – розроблення, реалізації та впливу – можна запропонувати трирівневий послідовний підхід. На першому рівні оцінки політичної PR-програми необхідно проаналізувати якість та адекватність інформації й стратегічного планування. На другому рівні оцінки зусилля повинні бути спрямовані на аналіз тактики та політичних PR-дій, що вживаються.

5. Розвиток системи державного управління в Україні. На третьому рівні повинна бути проведена оцінка впливу, який спрямовано на забезпечення зворотного зв'язку з наслідками реалізації політичної PR-програми. Рішення людини голосувати тим або іншим чином залежить від прихованого впливу різних закономірних і випадкових чинників. Щоб досягти успіху в політичному піарі, необхідно встановити міцний зв'язок між суб'єктом і об'єктом реклами.

Оновлення змісту PR, перетворення його на ультрасучасну комунікативну дисципліну пов'язані з еволюцією зв'язків із громадськістю до управління репутацією; переходом від PR до MPR, тобто еволюцією професії від традиційних зв'язків із громадськістю до участі в інтегрованих маркетингових комунікаціях. Таким чином, сформувався новий напрям комунікативної діяльності – маркетинговий публік рилейшнз. Ще не існує його загальноприйнятого визначення. Деякі вчені, що досліджують PR і маркетинг, спробували дати точне визначення MPR.

Так, Т. Харріс пропонує маркетинговий публік рилейшнз розуміти як процес планування, здійснення й оцінки програм, що стимулюють задоволення споживачів шляхом передачі інформації, що заслуговує на довіру, і поширення такого уявлення про компанію, яке вказує на відповідність компанії та її продуктів потребам й інтересам споживачів [3].

Автори підручника «Введение в маркетинг» Г. Армстронг та Ф. Котлер визначають його як життєдатний паросток двох батьків: маркетингу і публік рилейшнз. MPR дає компанії можливість отримати частку голосів у суспільстві, що перенасичене різноманітними зверненнями. MPR являє найкращий і найефективніший рупор, щоб здобути свою частку розумів [4, с. 354].

Сьогодні під інтегрованими маркетинговими комунікаціями розуміють стратегічний аналіз, вибір, застосування та контроль над усіма засобами маркетингових комунікацій, які забезпечують ефективну взаємодію між організацією та її існуючими і потенційними покупцями, споживачами та клієнтами.

Прийнято вважати, що реклама – односпрямований процес, не має на увазі зворотного зв'язку. Це так, тим не менше для ефективного впливу на виборця реклама повинна враховувати весь спектр інтересів, запитів людей. Змістовне наповнення політичної реклами формується під впливом потреб електорату.

Включення механізмів реклами на етапі усвідомлення потреб, поєднання їх із пропозицією кандидата і подальша кодифікація в рекламних матеріалах можуть стати одними з напрямів її впливу. ЗМІ мають сьогодні більше, ніж будь-коли, впливу на формування свідомості і поведінку людей, стають потужним інструментом впливу на інститути влади. Поняття «ЗМІ як четверта влада» набуває нового сенсу.

**Висновки** з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, політичний публік рилейшнз у комплексі політичного маркетингу є управлінською функцією з формування позитивної громадської думки про державний інститут влади або організацію та її керівництво на основі правдивої й достовірної інформації за допомогою ефективного використання наявних комунікативних каналів. Фахівці з політичного публік рилейшнз організують свою роботу згідно із загальним планом політичних маркетингових заходів за затвердженої політичної PR-стратегії в державному управлінні, а сам процес управління та дослідження з вирішення завдань, які постають перед політичним PR-менеджментом, вибудовують так, щоб логіка дій відповідала досягненню поставлених цілей.

### Бібліографічний список:

1. Амуноц Д.М. Государственно-частное партнерство: Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов. *Справочник руководителя учреждения культуры*. 2005. № 12. С. 16–24.
2. Катліп С., Сентер А., Брум Г. Публік рилейшнз. Москва, 2004. С. 386–388.
3. Harris T.L. *The Marketer's Guide to Public Relations*. – John Wiley & Sons, Inc. 1991
4. Котлер Ф., Армстронг Г. Введение в маркетинг. Москва, 2007. 832 с.

### References:

1. Amunz D.M. (2005) Gosudarstvenno-chastno-yye partnerstvo: Kontsessionnaya model' sovmeznogo uchastiya gosudarstva i chastnogo sektora v realizatsii finansovo-yyemkikh pro-yyektov. *Spravochnik rukovoditelya uchrezhdeniya kul'tury* [Public-private partnership: Concession model of joint participation of the state and the private sector in the implementation of financially intensive projects. Directory of the head of a cultural institution]. N. 12, pp. 16-24.
2. Katlip S., Senter A., Brum G. (2001) *Public Relations*. John Wiley & Sons.
3. Harris T.L. (1991) *The Marketer's Guide to Public Relations*. – John Wiley & Sons. pp. 386-388.
4. Kotler A., Armstrong G. (2007) *Vvedenie v marketing* [Introduction to Marketing]. 832 pp.