

О. П. Борисенко, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

К. О. Чернокалова, аспірант кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів

КОМУНІКАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ

У статті аналізується комунікаційна парадигма взаємин влади й суспільства. Аналізуються основні функції державної комунікації. Розглядаються різні стадії комунікативного процесу. Висвітлюються сучасні підходи у сфері управління політико-комунікативними процесами в органах влади. Звертається увага на ускладнення соціальної структури та зв'язків, збільшення недержавних учасників політичного процесу, формування інфраструктури інформаційного суспільства, а також зростання ролі горизонтальних зв'язків, що вимагають нових підходів в управлінні політичними процесами. Основну увагу наукової статті приділено новим комунікаційним практикам і можливостям їх використання в політичній діяльності, серед яких виділяються технології стратегічного управління і PR-діяльності, технологія краудсорсингу, інтернет-технології, а також мережеві спільноти. Нові інформаційні технології здатні істотно трансформувати сучасні комунікаційні практики органів влади, з одного боку, сприяючи утвердженню жорстких форм влади, заснованих на підпорядкуванні, суб'єктно-об'єктних відносинах. З іншого боку, інформація може бути використана для формування нового образу влади, що отримав у літературі поняття «м'якої влади», використовує «soft-технології».

У сучасних демократичних державах здебільшого взаємодія органів влади з об'єктами соціально-політичного процесу забезпечується шляхом використання інструментів політичної комунікації і вибудовування механізмів зворотного зв'язку. Роль комунікаційних відносин у системі державного управління зростає, а сам комунікаційний складник політичної дійсності змінюється та постійно ускладнюється. Нині в Україні формально закріплені легітимні механізми взаємодії органів влади із суспільством. Однак їхня ефективність постійно ставиться під сумнів як політологами, так і самими об'єктами соціально-політичного процесу. Стратегічні трансформації, що відбуваються нині в політичному житті країни, по зміні курсу політичного і соціально-економічного розвитку припускають і зміну політико-комунікаційного складника політичного процесу. При цьому сама влада на вищому рівні висуває нові вимоги до політичної комунікації органів влади, які полягають у переорієнтації на відкрите обговорення стратегій і напрямів розвитку країни, а також у переході до відкритого й інтерактивного формату взаємодії.

Ключові слова: державне управління, комунікація, зв'язки з громадськістю, державна комунікація, стадії комунікації.

O. P. Borysenko, K. O. Chernokalova. Communication as a tool of public administration: current trends

The article has an analysis of the communion paradigm in the wins of power and suspense. Analyze the main functions of the sovereign commune. I'm looking at the stage of the communicative process. I look at the right now in the sphere of managing the political and communal processes in the organs in harmony. Respect for the accelerated social structure and sound, for the uncontrolled participants in the political process, the form for the infrastructure and information suspension, and the possibility to manage it more. The main respect for science articles comes from new community practices and opportunities in politics, middle-level technology management, PR-technology, and internet technology, as well as New information technologies and technologies are currently transforming well-established practices of organs of power, from one side, to the assertion of hard forms of power, based on regular, subordinate and regular conditions. From the side, information can be used to formulate a new image of power, having worn in literature the understanding of "my power", and Victor's "soft technology." In modern democratic states, in most cases interaction of authorities with various actors of socio-political the process is ensured by using political communication tools and building feedback mechanisms. The role of communication relations in the public administration system is increasing, and the communication component of political reality itself is changing and constantly complicated.

At present, in Ukraine, the legitimate mechanisms of interaction between government bodies and society are formally fixed. However, their effectiveness is constantly being called into question both by political scientists and by themselves actors of the socio-political process. Strategic transformation occurring now in the political life of the country, by change.

The course of political and socio-economic development also involves a change in the political and communication component of the political process. At the same time, the authorities at the highest level impose new requirements on the political communication of the authorities, consisting in reorienting to an open discussion of strategies and directions of the country's development, as well as in moving to open and interactive interaction format. Under such conditions, the tool of the communicative influence of power will become the most important guarantor of maintaining its legitimacy.

Key words: public administration, communication, public relations, state communication, stages of communication.

Постановка проблеми. Відкритість державної влади є важливою умовою демократизації держави, становлення громадянського суспільства, основою утвердження демократичних норм і правил у відносинах органів влади та громадськості. При цьому слід мати на увазі, що інституалізація демократії вимагає серйозної наукової роботи, а також створення таких умов діяльності органів державної влади, за яких вони будуть мати можливості (організаційні та професійні) здійснювати ефективну комунікацію з громадськістю. Доцільно також згадати, що цей аспект комунікативної взаємодії влади й суспільства, спрямований на формування постійного конструктивного діалогу з метою забезпечення легітимності наявного порядку та надання йому стабільності, практично не досліджений.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема взаємин влади й суспільства хвилювала ще давньогрецьких філософів, ідеї яких потім отримали свій розвиток у працях Н. Макіавеллі, Ж.-Ж. Руссо, Т. Гоббса, Дж. Лока та інших мислителів. Активна дискусія на цю тему відбувалась у межах теорій масового суспільства (Г. Лебон, Г. Тард, Х. Ортега-і-Гассет, К. Маннгейм, Г. Блумер та інші). Крім того, взаємини в системі «керуючі – керовані» активно обговорювалися і під час дискусій про громадянське суспільство, які в 90-х роках ХХ століття знову активізувалися на хвилі демократичних перетворень у колишніх соціалістичних країнах. Усе це говорить про досить високий інтерес до проблеми побудови діалогу між владою й суспільством, а також його інформаційного складника. Для дослідження питань, що стосуються теорії комунікації в сфері державного управління, необхідно узагальнити потенціал багатьох наук і вивчити можливості використання їх у державно-управлінській діяльності країн пострадянського простору.

Найцікавішою в межах комунікаційного підходу до обґрунтування влади видається онтологічна концепція Х. Арндт, яка зводиться до того, що політика – це дія на основі переконання. Ексклюзивність учасників політичної комунікації виражається в їхній свободі та рівності. Відповідно, для збереження балансу суспільних відносин і сам інститут влади має відповідати здатності діяти гуманно, спільно і в згоді одне з одним. На думку Х. Арндт, влада – це не власність або властивість окремого суб'єкта, а багатостороннє інституціональне спілкування. Влада виникає тільки тоді, коли в індивідів з'являється потреба об'єднатися, жити і діяти в згоді. Інакше кажучи, необхідність у соціальному консенсусі вступає в пряму залежність з характеристиками життєздатності державного апарату [1, с. 34].

Метою статті є спроба проаналізувати комунікативні теорії і можливість їх використання в сфері державного управління. У сучасних умовах одним із актуальних питань побудови демократичного суспільства є питання комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю, яке, у свою чергу, не тільки може сприяти політичній стабільності суспільства, а й надасть можливість органам влади спільно з громадськістю вирішувати питання управління державою.

Виклад основного матеріалу. Державна комунікація покликана виконувати таку низку функцій:

- консервативну, спрямовану на збереження статус-кво державної системи, що сприяє стабільному існуванню соціального організму;
 - координуючу, покликану забезпечувати координацію владних впливів суб'єкта управління відповідно до параметрів об'єкта управління, і їх можливими змінами;
 - інтегруючу, пов'язану зі здійсненням такої державної політики, яка б враховувала інтереси всіх елементів суспільної системи, сприяла виробленню і прийняттю узгоджених управлінських рішень;
 - мобілізаційну, спрямовану на забезпечення легітимності чинного громадського порядку, отримання підтримки та схвалення суспільства з приводу прийнятих управлінських рішень;
 - соціальну, пов'язану зі засвоєнням у процесі інформаційного обміну соціально-політичних норм, цінностей і традицій держави, підвищенням рівня політичної компетентності громадян.
- Систематизуючи теорії масової комунікації, Д. Макквейл виділяє чотири види зазначених теорій:
- соціологічні (пояснюють природу масового спілкування);
 - нормативні (вивчають можливі впливи медіа, як вони можуть діяти на суспільство залежно від виду політичної системи й державного управління);
 - прикладні (знання практиків);
 - теорії здорового глузду (системи знань людей про медіа, їхній досвід спілкування зі ЗМІ).

Як відомо, важливим складником комунікації є інформація. Управління та інформація повинні бути тісно пов'язані між собою. Інформація – це інтерпретація даних, це основа діяльності кожної організації.

Інформаційні потоки є важливим фактором еволюції світоглядних процесів. Звідси в процесі генези комунікативних теорій можна простежити три стадії розвитку комунікацій: міжособистісна комунікація (розмова, листи, телефон), медійна комунікація (газета, радіо, телебачення), інтернет-комунікація.

Перша стадія розвитку комунікацій – міжособистісна комунікація. Безпосередньому контакту як методу комунікації віддає перевагу більшість людей. Вони обирають саме цей спосіб спілкування. Найціннішим, на нашу думку, є цей метод у державному управлінні під час управління проектами. Недоліком цього методу є необхідність організації зустрічей, що часом буває складно, коли сторони перебувають у віддалених одне від одного місцях і потребують додаткових витрат. Як наслідок, процес прийняття рішень втрачає оперативність.

Телефонна розмова є необхідним і важливим методом комунікації в державному управлінні. Телефонна розмова найчастіше відбувається між двома людьми, хоча можуть бути й телефонні збори під час аудіо- чи відеоконференції. Телефони найбільш корисні, коли необхідна швидка комунікація, термінове ухвалення рішення або якщо між співрозмовниками велика відстань. Незважаючи на численні переваги телефонних розмов, слід зазначити, що складно організувати телефонні переговори для великої кількості людей. Поширеним методом у державному управлінні є листування як офіційна форма комунікації. Оптимальним став цей метод із введенням цифрового підпису. Привабливою для державного управління є теорія дифузії інновацій. Відповідно до цієї теорії, в розробленні якої брали участь такі вчені, як Г. Тард, Е. Роджерс, А. Бандура, будь-яка інновація (нова ідея, технологія, нові знання, нова поведінка тощо) поширюється в суспільстві, як крива, яку можна описати так: спочатку кілька індивідів беруть нову ідею, потім інновація поширюється серед більшої кількості індивідів, і, нарешті, темп поширення падає.

На думку Е. Роджерса, на швидкість процесу впровадження нововведень і змін впливають п'ять факторів, зокрема такі: переваги нововведення перед традиційним, сумісність «нового» з наявною системою (цінностями, досвідом, потребами й так далі), складність або простота нововведення для розуміння; можливість апробації (експериментального додатки), комунікативність нововведення (легкість поширення між співробітниками) [2, с. 11].

Друга стадія розвитку комунікацій – медійна комунікація, спілкування з використанням засобів масової інформації. Поширеними методами інформування про діяльність органів державної влади є інформування через газети, радіо, телебачення. Їх використовують найчастіше тоді, коли є потреба ознайомлення з інформацією великої групи споживачів. Друга світова війна змусила вчених в 1940–1950-х роках переглянути теорію сильного впливу медіа. Проаналізувавши ефективність комунікаційних кампаній, вчені визнали їх не досить ефективними й запропонували теорію двоступеневого впливу. П. Лазарсфельд і його колеги дійшли висновку, що міжособистісна комунікація поряд із впливом лідерів громадської думки повинна бути опосередкована зв'язком між масою і медіа.

Прийнятною для державного управління є теорія Г. Лассвелла. Американський політолог і дослідник пропаганди Гарольд Лассвелл запропонував лінійну модель спілкування, яка стала класичним зразком досліджень масової комунікації. Відповідно до цієї моделі визначаються: 1) комунікатор (інстанція, організуюча і контролює процес масової комунікації); 2) повідомлення (контент-аналіз); 3) технічні засоби; 4) аудиторія (її кількісно описувані соціальні та соціально-психологічні характеристики; 5) результати (зміни у свідомості аудиторії).

Третя стадія розвитку – інтернет-комунікація. Нова комунікаційна система, як зазначає М. Кастельс, значно послаблює символічну владу традиційних відправників повідомлень. «Мережева комунікація ефективніша, ніж вплив віддаленого харизматичного авторитету за особистих контактів». Роль традиційних соціальних спільнот у масових комунікаціях стала зменшуватися. Новітні комунікаційні технології створюють принципово інше, невідоме раніше співвідношення «глобальний простір – час», локальний, обмежений простір буквально стає світовим, а конкретний час набуває відносного характеру. Звичайний комунікативний процес у державному управлінні має пірамідальну форму, на вершині якої є джерело інформації, а в основі – безліч реципієнтів. В умовах нових інформаційних технологій в Інтернеті, навпаки, все більше стає тих, хто посилає інформацію, і все менше тих, хто її чує. Коли в аудиторії всі починають говорити, піднімається неймовірний шум, який порушує процес нормального обміну інформацією.

Аналогічним способом гігантська кількість інформації, яка циркулює в комп'ютерних мережах, може викликати стреси, породжені нервовим перевантаженням, а також почуття, відчуження, пов'язане з явищем, званої психологами «інформаційним перевантаженням» або «інформаційним шоком» (info-shock). Це зумовлено тим, що здібності людини отримувати інформацію різко розширилися і людство все більше ризикує зазнати «інформаційного перевантаження». Одночасно окреслилася тенденція зростання числа інтерактивних мережевих спільнот і числа користувачів, які займають в Інтернеті активну комунікаційну позицію. Число ступенів комунікативної свободи, безумовно, зростає. За наявності досить невеликих ресурсів будь-який користувач може включитися в життя майже безмежної кількості віртуальних спільнот. Зростає і кількість людей, включених в активні форми соціальної поведінки в мережі. Влада змінює стиль спілкування з впливу на діалог, з ієрархічної підпорядкованості – на горизонтальну комунікацію. Відповідно, встановлюються нові типи і моделі відносин.

У багатьох країнах світу зроблено успішні спроби організувати населення в мережі в межах структур місцевого самоврядування. В. Дзюндзюк наводить таку класифікацію мережевих співтовариств, зокрема: співдружності інтересів, ігрові співдружності; географічні співдружності, співдружності взаємин, які сформовані навколо певного життєвого досвіду, комерційні співдружності, віртуальні держави. Особливий інтерес для державного управління становлять останні, адже віртуальні держави мають практично всі атрибути державності (герб, прапор, уряд, закони тощо), за винятком території. Така держава має навіть владу у вигляді модератора. Соціальні рухи в мережевому суспільстві трансформуються в так званий «флешмобінг», який є ефективною технологією організації громадських об'єднань і рухів у реальному просторі за допомогою віртуальних ресурсів. [3, с. 104].

Нові технології створюють нові можливості, розширюючи ступені свободи кожної окремої людини. Тому в межах сучасних теорій масової комунікації істотний дослідний акцент робиться на ролі нових засобів комунікації.

Наприклад, в управлінні PR-комунікаціями в органах влади можна виділити кілька напрямів. По-перше, формування інформаційного та політико-комунікативного поля, визначення форм і методів взаємодії з учасниками політичного процесу. Ця взаємодія може бути як публічною, так і непублічною; у межах сформованих інститутів, а також у межах неформального спілкування. По-друге, формування порядку денного питань соціального, економічного і політичного розвитку, щоденна діяльність органів влади з інформування громадськості та трансляції прийнятих рішень. По-третє, взаємодія з питань вироблення політичного курсу.

Технологія спільного вироблення політичного рішення владою і суспільством може бути втілена в практиці краудсорсингу, особливістю якого є використання ресурсу громадськості як експерта щодо формулювання потреб, у визначенні ефективних управлінських практик. Інформаційно-технологічні досягнення висунули на перший план електронні ЗМІ, виникнення діалогових способів політичної комунікації, формування «електронних спільнот», що перевели політичну сферу на новий рівень, «online-політику». За допомогою інтернет-технологій широкий прошарок населення може брати участь у політичному житті, комунікувати з владою з різних питань і брати участь в обговоренні та реалізації владних рішень. Інтернет впливає на політику і в «офлайн»-просторі: найбільш активна частина суспільства перемістилася в інтернет-простір, а контент традиційних ЗМІ багато в чому вже визначається онлайн-процесами. В Україні онлайн-технології набувають усе більшого визнання й поширення як ефективний метод політичних кампаній, інформаційного каналу влади і суспільства, а також як засіб політичної боротьби. Можна констатувати, що нові інтернет-технології міцно увійшли в політичну практику й стали предметом вивчення політології. Політичний інтернет-PR (або web-PR) можна визначити як «процес двосторонньої комунікації за допомогою інформаційно-комунікаційної громадської мережі електронного Інтернет між суб'єктом політики й користувачем мережі, метою якого є популяризація та впровадження політичних програм та ідей. Методи політичного інтернет-PR різноманітні. Засоби масової інформації, одні з перших, хто усвідомив переваги і можливості Інтернету, формують віртуальну стрічку новин і створюють альтернативне масмедійне середовище з великими можливостями, ніж у традиційних ЗМІ. Політичні блоги і форуми дають можливість ініціювати і моделювати в необхідному ключі дискусію. Найбільш ефективні політичні web-сайти, тому що дають змогу розмістити необхідний обсяг політичної інформації, вести інтерактивні способи взаємодії з громадськістю. Нарешті, в політичній практиці спостерігаються банерна, контекстна і текстова реклами інтернет-комунікації, які зумовили появу принципово нових суб'єктів публічної політики у вигляді локальних структур – ком'юніті (community) або мережеві спільноти – це відносно стійкі групи людей, що взаємодіють за допомогою мережі Інтернет і що володіють спільністю інтересів і здійснюють діяльність у віртуальному просторі. Мережеві технології формують «Open Space» – відкритий простір, «в якому відкриваються нові можливості для розвитку громадянського суспільства, подолання особистісної ізоляції громадян, фрагментації суспільства, ангажованості органів державної влади [3, с. 155].

Нові інформаційні технології здатні істотно трансформувати сучасні комунікаційні практики органів влади, з одного боку, сприяючи твердженням жорстких форм влади, заснованих на підпорядкуванні, суб'єктно-об'єктних відносинах. З іншого боку, інформація може бути використана для формування нового способу влади, який отримав у літературі поняття «м'якої влади», що використовує «soft-технології». Відповідно, в комунікаційній практиці функціонування сучасної держави можна виділити дві моделі управління, що мають істотну відмінність у принципах взаємодії зі суспільством: управління, засноване на переконанні, друге – на примусі. Переконання в управлінській практиці здійснюється на основі впливу і технологій маніпулювання суспільною свідомістю. В цьому випадку владою використовуються «soft-технології» для взаємної комунікації з представниками цільових аудиторій, двосторонню діалогову комунікацію на основі чітких і ефективних механізмів вибудовування зворотного зв'язку, а також більш інтерактивним характером взаємодії. Другий тип управління, заснований на примусі, пов'язаний із поняттям влади в його класичному варіанті, на «легітимному насильстві». Подальше збільшення, закритість і непрозорість процедур влади в сукупності зі всебічним контролем влади над джерелами і змістом інформації, що циркулює в політико-комунікативному просторі, призводять до встановлення тотальної цензури. Комунікація розглядається як елемент нагляду за громадянами [4, с. 28]. Суспільство все більш виключається з діалогу, владі вигідно поляризувати суспільство, розділене на фронти, в цій моделі процес комунікації залишається і закріплюється як односпрямований від влади до суспільства, активно розвиваються технології політичної реклами, пропаганди. Обидва типи управління поширені в політичній практиці та можуть бути умовно позначені як демократичний і авторитарний тип управління.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що для несформованого інформаційного суспільства потрібно створення мережевих управлінських інститутів, які дають змогу проводити державну політику на якісно новому рівні. Такими соціальними інститутами державного управління може служити інтернет-представництво органів влади. За умови збільшення рівня інформатизації суспільства органи влади здатні істотно знизити витрати на бюрократичний апарат, домог-

тися поліпшення надання державних послуг і здійснити інституційні реформи в галузі державного управління з урахуванням мережевого характеру трансформації сучасних спільнот. Отже, в процесі розвитку комунікативних теорій можна простежити три стадії розвитку комунікацій: міжособистісну комунікацію, медійну комунікацію, інтернет-комунікацію. Проведений аналіз свідчить про те, що нині вже сформувалася потреба в створенні діалогової моделі комунікації між державою та суспільством, усвідомлення якої характерно для всіх основних її учасників: чиновників, журналістів і самого населення.

Сучасне розуміння політичного управління полягає в стиранні кордонів між державою і громадянським суспільством, вертикальній і горизонтальній комунікації, зміщенні ролі органів влади в політичному процесі від моделі домінування до партнерських відносин з інститутами громадянського суспільства. Віртуальний простір надає можливості використання традиційних методів політичного PR, а також нові технології прямого впливу на цільову аудиторію. Сьогодні основний фактор політичного процесу – нові інформаційні технології, здатні істотно трансформувати сучасні владні практики і привести до розвитку нових форм державної комунікації. Необхідним стає створення механізмів взаємодії влади та суспільства на основі конструктивного діалогу, технологій, спрямованих на пошук компромісів і солідарне вирішення конфліктів. Саме цими принципами в побудові комунікаційної політики слід керуватися політичній еліті для збереження стабільності наявної політичної системи. Отже, спільним знаменником нової ідеології публічного управління повинна стати теза про те, що в сучасних умовах ефективність вирішення суспільних завдань визначається побудовою міцного комунікаційного мосту між державою зі суспільством. За таких умов інструмент комунікативного впливу влади стане найважливішим гарантом збереження її легітимності.

Список використаних джерел:

1. Брайант Дженнингз, Томпсон Сузан. Основы воздействия СМИ. Москва : Издательский дом «Вильямс», 2004. 432 с.
2. Гнатюк О.Л. Из истории американской коммуникологии и коммуникативистики. *Актуальные проблемы теории коммуникации* : сб. научн. трудов. Санкт-Петербург : Изд-во СПбгпу, 2004. С. 11–20.
3. Взаємодія органів державної влади та громадянського суспільства : навч. посіб. / за ред. Ю.П. Сурміна, А.М. Михненко ; авт. кол.: Сурмін Ю.П., Михненко А.М., Крушельницька Т.П. та ін. Київ : НАДУ, 2011. 388 с.
4. Основні засади діяльності прес-служб органів державної влади та місцевого самоврядування: світовий та український досвід: наук.-метод. видання / за наук. керівн. О.С. Поважного. Донецьк : Донецький держ. ун-т управління, 2011. 107 с.
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35409

References:

1. Brajant Dzhennings, Tompson Suzan (2004) *Osnovy vozdejstviya SMI* [The basics of media exposure] Izdatelskij dom "Vilyams". Moscow. 432 p. [Russia]
2. Gnatyuk O.L. (2004) *Iz istorii amerikanskoj kommunikologii i kommunikativistiki* [From the history of American communicology and communication: Harold Lasswell]. Journal *Aktualnye problemy teorii kommunikacii* [Actual problems of the theory of communication]: Publishing house of St. Petersburg State Pedagogical University, San Petersburg. P. 11–20. [Russia].
3. Edited by Surmina Yu.P. (2011) *Vzayemodiya organiv derzhavnoyi vladi ta gromadyanskogo suspilstva* [Interaction between public authorities and civil society] NADU, Kyiv. 388 p. [Ukraine].
4. Edited by Povazhnogo O.S. (2011) *Osnovni zasady diyalnosti pres-sluzhby organiv derzhavnoyi vladi ta miscevogo samovryaduvannya: svitovij ta ukrajinskij dosvid* [Basic principles of activity of press-services of state authorities and local self-government: world and Ukrainian experience]. Donetsk. 107 p. [Ukraine].
5. VRU (2011) *Pro dostup do publichnoyi informaciyi* : Zakon Ukrayini [On Access to Public Information: Law of Ukraine]. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35409 (Accessed 31 Mar 2020).