

ПОЛЯНСЬКА Яна Вадимівна  
аспірантка ДРІДУ НАДУ  
ORCID: 0000-0003-0626-1503

## КОМУНІКАТИВНИЙ ПРОЦЕС У СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Аналізуються особливості комунікативного та управлінського процесу під час реалізації економічних відносин в органах місцевої влади. Виявляється змістовне поняття комунікації та специфіка його функціонування в системі публічного управління. Характеризуються основні принципи, ознаки, ключові завдання та функції здійснення комунікацій у реалізації економічних відносин на базових рівнях влади. З'ясовуються специфічні відмінності у функціонуванні системи сучасної комунікативної діяльності у державному управлінні та на базовому рівні влади. Аналізується інформаційно-комунікативна система місцевих органів влади. Розглядається процес формування внутрішньоорганізаційних комунікацій та їх ключові форми, які застосовуються під час реалізації економічних відносин в системі публічного управління. Досліджується законодавчо-нормативна база органів публічного управління та державної влади стосовно здійснення комунікаційних завдань та функцій.

Розглядаються основні етапи інституціоналізації комунікативних відносин влади та громадськості. Визначається перелік критеріїв оцінювання комунікаційних процесів при здійсненні економічних відносин між державними установами та органами публічного управління, між органами влади та представниками бізнес-структур, між органами влади, населенням та представниками громадського сектору.

Ключові слова: комунікації, економічні відносини, економічні комунікації, комунікативно-управлінський процес, органи місцевої влади, територіальні громади.

**Постановка проблеми.** Економічні відносини є трансформаційними інструментами місцевих органів влади від початку реформи децентралізації влади. Такі відносини передбачають створення нового виду партнерства інтересів громади, підприємницьких та громадських структур і органів місцевого самоврядування для забезпечення сталого економічного розвитку території. Взаємодія усіх зацікавлених сторін (влади, бізнесу та громадськості) дозволить досягнути синергетичного ефекту та формування спільних дій задля реалізації поставленої мети. Однак наразі не існує працюючої ефективної моделі, яка б дозволила успішно взаємодіяти кожному суб'єкту відносин та вирішувати ряд нагальних економічних проблем. Це свідчить про необхідність дослідження процесу формування раціональних економічних відносин та налагодження комунікаційних зв'язків на всіх ієрархічних рівнях управління державою, особливо на рівні територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Робота ґрунтується на працях сучасних українських учених, які розглядали теоретичні напрацювання з аналізу підходів і механізмів взаємодії органів публічного управління з органами державної, виконавчої влади, представниками бізнесу і громадськості: Ю. Назар, С. Квітка, О. Антонова, А. Ткачук, В. Алексєєв, І. Балута, С. Серьогіна та ін. Науковий доробок у вивченні питання щодо характеристики комунікативних зв'язків органів публічної влади і громадськості репрезентовано в наукових працях таких науковців, як: В. Мазур, Н. Драгомирецька, Є. Романенко, В. Дрешпак, Л. Сагер, Г. Дзяна, І. Шавкун, Я. Дибчинська, С. Чукут, Т. Джига та ін. Незважаючи на значні теоретичні та практичні напрацювання у сфері взаємодії органів публічного управління з органами державної, виконавчої влади, бізнес-

структурами та громадськими організаціями, вивчення економічних відносин та комунікативних зв'язків як вагомого інструменту у взаємодії органів публічного управління та інших економічних суб'єктів потребує додаткових досліджень.

**Мета статті** – дослідити та розкрити змістовну складову частину, механізм та головні принципи і особливості комунікативного й управлінського процесу під час реалізації економічних відносин на місцевому рівні влади.

**Викладення основного матеріалу:** Поняття «відносини» та «комунікації» інколи розглядаються як тотожні, оскільки вони є об'єктом вивчення багатьох наук (філософії, соціології, психології, кібернетики, логіки) та дослідження певних аспектів цих понять: філософія визначає їх як взаємодію об'єктів будь-якої природи; соціологія – як процес вивчення законів і механізмів соціальної взаємодії соціальних суб'єктів тощо. Енциклопедичний словник з державного управління за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна трактує поняття «комунікації» як передачу і прийом інформації, наказів, емоцій, джерело життєвої сили будь-якої організації, оскільки одна з найважливіших цілей комунікації полягає в тому, щоб здійснювати субординацію та координацію різноманітних елементів організації [5, с. 330].

Комунікації в державному управлінні визначаються також як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова частина процесу взаємодії влади і громадянського суспільства, інструмент зв'язків з громадськістю, взаємодія влади, громадського суспільства та інших учасників управлінського процесу, форма взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, без якого державне управління не може бути організоване належним чином [4]. Вони здійснюються: як по горизонталі (комунікація з колегами, службовцями інших підрозділів, установ, підприємств), так і по вертикалі (спілкування з керівниками і підлеглими); як усередині організації (внутрішня комунікація), так і за її межами (зовнішня комунікація); як у письмовій, так і в усній формах; як контактна (безпосередня міжособистісна комунікація), так і опосередкована (ділове листування, електронна пошта, повідомлення факсом, за допомогою комп'ютера тощо).

У системі публічного управління існує термін «державноуправлінська комунікація», який описує певні процеси циркулювання інформації у сфері державноуправлінської діяльності, відповідні комунікативні структури інформування громадськості, включаючи певні тексти повідомлень, які забезпечують вплив органів державної влади на життєдіяльність суспільства та ефективність реалізації державної політики. Так, Р.-Ж. Шварценберг виділив три основних способи державноуправлінської комунікації, які відіграють стратегічну роль у реалізації державної політики:

- 1) комунікація за допомогою засобів масової інформації: друкованих (преса, книги, плакати); електронних (радіо, телебачення і под.);
- 2) комунікація через організації (які слугують допоміжною ланкою для політичних партій, груп інтересів тощо);
- 3) комунікація через неформальні канали з використанням особистих зв'язків [6, с. 107 – 108].

Комунікативний процес під час реалізації економічних відносин має власні особливості, які полягають у розширенні кола учасників, як усередині системи, та і зовні, збільшенні кількості інструментів та каналів, застосовуваних для досягнення поставленої мети. Для місцевих органів влади «економічні комунікації» є комплексом зусиль та заходів зі створення і розвитку позитивної репутації в очах інших учасників процесу відносин, який спрямований на досягнення певного рівня довіри до влади та реалізацію поставлених економічних цілей задля територіальної громади.

Процес комунікації органів влади та суспільства будується на загальних принципах: прозорості, відкритості, підзвітності, партнерства, толерантності, динамічності, прогресивності, комплексності, оперативності та достовірності,

інформативності та адекватності, доступності, промоції, стратегічного планування [2]. Економічні комунікації мають такі ознаки: системність, яка забезпечує розробку комунікативної стратегії під час реалізації економічних відносин; прогнозованість, що сприяє впевненості у правильному плануванні і розвитку комунікативної діяльності економічних суб'єктів; повторюваність, яка посідає ключову позицію під час планування та розробки комунікативної стратегії.

У процесі реалізації економічних відносин можна виділити ряд важливих функцій комунікацій, серед яких: інформативна функція, що забезпечує передачу інформаційних даних від одного суб'єкта відносин до іншого; інтерактивна функція, яка полягає у взаємодії головних учасників відносин, узгодженості спільних дій та розподілу функцій під час виконання певних визначених завдань; перцептивна функція, що впливає на сприйняття та формування певного рівня довіри одного учасника процесу відносно інших партнерів; пов'язуюча функція, яка забезпечує обмін інформацією між усіма учасниками відносин у межах усіх видів діяльності кожного суб'єкта тощо.

Досліджуючи особливості комунікативного процесу, слід виділити такі ключові завдання економічних комунікацій з боку органів влади територіальної громади: створення та утримання іміджу місцевих органів влади; налагодження відносин між органами влади і іншими зацікавленими учасниками процесу; створення сприятливого економічного клімату та неагресивного середовища для ведення діяльності різних економічних агентів; ведення діалогу з різними економічними суб'єктами-учасниками відносин на рівні рівноправного партнера; допомога в отриманні правильної та точної інформації та формування суспільної думки у зацікавлених сторін економічних відносин; пошук, вивчення та виявлення нових ідей та можливостей для підвищення економічної спроможності громади; попередження та розв'язання будь-яких конфліктів, які виникають між головними учасниками економічних відносин тощо.

Система сучасної комунікативної діяльності на базовому рівні влади має деякі відмінності та уточнення порівняно з системою державного управління. По-перше, головними видами є: міжособистісні комунікації, що відповідають за зв'язок з кожним окремим суб'єктом відносин, та стратегічні комунікації, які полягають у всебічному залученні можливостей кожного суб'єкта відносин у комплексі або відокремлено задля досягнення визначеної мети. По-друге, як головні канали та інструменти економічних комунікацій є не тільки спілкування, електронні технології та PR-складники, а й закони, прогнози, плани, системи обліку і аналізу, система статистики, звітність, результати виконання різних видів економічних угод тощо. Це, безумовно, впливає й на характер інформації, строки її передачі та отримання і, як наслідок, на отримання очікуваних результатів, що переходять у більш середньостроковий та довгостроковий період часу.

Система місцевих органів влади представлена двома інформаційно-комунікативними системами, які поділяються на внутрішню, яка забезпечує взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів у процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо) і зовнішню (комунікації місцевих органів влади з органами влади, яким вони підпорядковані, а також різні групи громадськості) [4]. Так, для забезпечення дієвості внутрішньої комунікації в органах державної та місцевої влади функціонують комунікаційні підрозділи (департамент, відділ із комунікацій чи зв'язків з громадськістю, прес-служба), які: результативно взаємодіють безпосередньо між посадовими особами та структурними підрозділами органів влади; забезпечують спілкування органів влади з представниками бізнесу, громадськістю, населенням; роз'яснюють рішення, завдання та заходи органів влади; своєчасно надають інформацію щодо прав та обов'язків; надають інструкції стосовно заходів у разі надзвичайної ситуації; інформують населення із державного та регіонального управління, владної політики та цільових програм, які впливають на життя громади.

У процесі реалізації економічних відносин на базовому рівні забезпечення

комунікацій здійснюють та контролюють місцеві органи територіальної громади та їх структурні підрозділи, відповідальні за досягнення сталого економічного розвитку та добробуту громади. Діяльність таких підрозділів керується рядом принципів, серед яких: донесення до всіх заінтересованих суб'єктів комунікативної взаємодії інформації, що дозволяє приймати ефективні управлінські рішення і відповідає вимогам точності, своєчасності, повноти, корисності, доступності; широке оприлюднення інформації про діяльність органів публічного управління та державної влади; максимальна інформаційна відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування для широкої громадськості; стимулювання відкритості управлінських структур; обмеження сфери встановлених винятків щодо відмови в отриманні інформації, їх обґрунтування й суворая відповідальність за порушення правил надання потрібної інформації; законодавчий захист можливості оприлюднення інформації, навіть якщо вона є винятком; безкоштовність надання інформації органами публічної влади тощо [3].

Органи публічного управління та державної влади у своїй діяльності під час реалізації комунікаційної функції здійснюються відповідно до окресленого переліку законодавчих та нормативно-правових актів: Конституції України, Цивільного та Кримінального кодексів України, законів України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо. Однак наявність такої кількості нормативно-правових документів призводить до ускладнення інформаційно-комунікативної сфери загалом і появи дублювання та деяких суперечностей.

Процес формування внутрішньоорганізаційних комунікацій забезпечується за допомогою горизонтальних та вертикальних комунікацій. Так, В. Дрешпак стверджує, що вертикальні комунікації призначені для забезпечення комунікацій, пов'язаних зі здійсненням управління організацією, виробленням, реалізацією, оцінюванням управлінських рішень. Горизонтальні комунікації призначені для координації діяльності організації (її посадових осіб, структурних підрозділів) та здійснення напівформальних чи неформальних інформаційних обмінів під час вироблення, реалізації, оцінювання управлінських рішень та здійснюються між суб'єктами (окремими особами, групами, структурними підрозділами, організаціями), які перебувають на одному рівні ієрархії [3]. Під час реалізації економічних відносин та виконання своїх функціональних повноважень структурні підрозділи місцевих органів влади територіальної громади використовують горизонтальні комунікації як найбільш ефективний та субординаційний вид. Однак під час здійснення зовнішніх комунікацій та налагодження комунікаційного зв'язку між усіма окремими економічними суб'єктами відносин більш доречним було б використання діагональних комунікацій, що дозволило б максимально ефективно досягнути поставленої мети.

У системі публічного управління нараховується значний перелік різних форм комунікацій, які будуть доречними у використанні під час реалізації економічних відносин: обмін документами; наради, співбесіди, засідання робочих груп, переговори; збори, сесії, пленуми, конференції; індивідуальний прийом співробітників, громадян; спеціальні дні, тижні або навіть конкретні години, призначені для інформування інших органів влади, громадськості й забезпечення «зворотного зв'язку»; зустрічі, «круглі столи», семінари, зібрання громадськості; публічні дебати, тематичні зустрічі, виїзний прийом громадян; звіти про розв'язання проблем, опублікування статистичних даних (у вигляді брошур,

буклетів, плакатів тощо); оголошення результатів проведених опитувань громадської думки, інших соціологічних досліджень; повідомлення у ЗМІ, на вебсайтах, у соціальних мережах; брифінги, прес-конференції, участь у прес-турах; участь посадових осіб у громадських заходах; публічні (громадські) слухання з важливих проблем суспільного життя; урочисті події, святкування державних, національних, місцевих, релігійних свят тощо [3].

До кола інформаційно-комунікативних впливів та зв'язків державного управління належать, як уже було зазначено, не тільки органи виконавчої влади, державні органи інших гілок влади, органи місцевих державних адміністрацій, а й усі інші суб'єкти права. Такими суб'єктами права можуть бути індивідуальні і колективні, фізичні та юридичні особи, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян тощо.

Процес інституціоналізації комунікативних відносин влади та громадськості державою характеризується такими етапами:

– визначення обов'язковості утворення структурних підрозділів з питань взаємодії із ЗМІ та зв'язків з громадськістю в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади – 2002 р.;

– віднесення до компетенції віце-прем'єр-міністра України завдання з формування і реалізації державної політики з питань прозорості та відкритості діяльності органів виконавчої влади, розвитку комунікації влади і суспільства – 2006 р.;

– схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» – 2010 р.;

– ухвалення Закону України «Про доступ до публічної інформації» [1].

Наразі відпрацьовуються певні варіанти дій та заходів, спрямованих на налагодження ефективної системи комунікацій з громадськістю та подальше впровадження демократичних процедур прийняття рішень, серед яких: інформування та роз'яснювальна робота щодо діяльності органів виконавчої влади; посилення роботи громадських, координаційних та інших рад при органах виконавчої влади; необхідність створення центрів комунікацій влади і громадськості при органах виконавчої влади; запровадження систематичних консультацій з громадськістю в процесі реалізації державної та місцевої політики; використання зарубіжного досвіду в процесі створення системи та дієвих інструментів ефективних комунікацій з громадськістю; посилення інституційної спроможності профільних структурних підрозділів органів державної і місцевої влади; застосування систематичної звітності органів виконавчої влади перед громадським суспільством щодо пріоритетних питань реалізованої політики; запровадження практики укладання двосторонніх договорів між органами влади та інститутами громадянського суспільства з окремих питань соціально-економічного розвитку територій; застосування інструментів громадського контролю за діяльністю органів влади; активне використання програм електронного врядування; налагодження прозорих суспільних комунікацій та розвиток соціального партнерства між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.

Для здійснення відповідного оцінювання певних комунікаційних процесів в органах публічного управління під час реалізації економічних відносин необхідно чітко визначити перелік критеріїв оцінювання для кожного окремого об'єкта цих відносин. Так, для рівня комунікацій між державними установами, органами публічного управління тощо це:

– якісний та кількісний аналіз виконання місцевих програм / рішень / постанов;

– кількість наявних спільних проєктів / ініціатив / заходів, взаємовигідних та цікавих для кожної зі сторін (партнерство територіальних громад);

– відсутність дублюючих та пересічних функцій / завдань / заходів тощо.

Для рівня комунікацій між органами влади та представниками бізнесу:

- рівень участі та залучення представників бізнесу у соціально важливих для територіальної громади проектах;
- рівень залучених інвестицій;
- рівень податкових надходжень до державного бюджету від підприємств;
- кількість новостворених малих та середніх підприємств на території України;
- рівень безробіття та працевлаштування серед малих та середніх підприємств тощо.

Для рівня комунікацій між органами влади та населенням і представниками громадського сектору:

- рівень (у відсотковому співвідношенні) довіри населення та громадськості до органів влади;
- рівень (у відсотковому співвідношенні) взаємодії та кількість реалізованих спільних проектів чи ініціатив;
- кількість позитивно вирішених звернень громадян до органів влади;
- рівень залучення населення та громадськості до процесу прийняття рішень та вирішення проблем певної територіальної громади;
- кількість та розгалуженість дружніх до влади громадських організацій (щоб уникнути можливості виникнення корупційних схем та відносин) тощо.

Раціонально побудована система зовнішніх комунікацій дозволить не тільки сформуванню цілісної та ефективної системи інформування суб'єктів економічних відносин, забезпечити якісний зворотний зв'язок, підвищити рівень активності соціальних суб'єктів та залучити населення до прийняття рішень, важливих для розвитку відповідної територіальної громади.

**Висновки.** Здійснений аналіз свідчить про тотожність понять «комунікації» та «відносини» з точки зору філософського та суспільного сприйняття та абсолютну відмінність з боку розуміння процесів державного управління. Однак виявлено, що комунікації відіграють важливу роль, особливо в процесі реалізації економічних відносин органів публічної влади, оскільки забезпечують не тільки обмін певною інформацією із зацікавленими сторонами, а й двосторонній зв'язок і ефективну взаємодію між ними.

Дослідження особливостей комунікативного й управлінського процесу дозволило визначити головні принципи і ключові завдання здійснення комунікацій під час реалізації економічних відносин та виявити специфічні відмінності у функціонуванні системи сучасної комунікативної діяльності на базовому рівні влади. Визначений перелік критеріїв оцінювання комунікаційних процесів при здійсненні економічних відносин дозволить налагодити ефективний діалог та побудувати якісну систему комунікацій між усіма публічними та економічними суб'єктами відносин.

Ефективна взаємодія між органами влади різних ієрархічних рівнів, та, як наслідок, вироблення узгодженої позиції з усіх питань є одним із показників успішної реалізації комунікаційної функції влади. Це дозволить уникнути дублювання завдань, пересічних функцій, оприлюднення суперечливої інформації та досягти злагодженості у виробленні політики на державному рівні та на містах.

#### **Список бібліографічних посилань**

1. Баровська А. Комунікація влади та громадськості: інституційний аспект (аналітична записка). URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/293/> (дата звернення: 23.11.2020).
2. Дзяна Г. О. Налагодження комунікації між владою і суспільством у період проведення реформ. Розвиток системи державного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Львів, 2017. № 2(57). С. 14 – 20.
3. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні: навч. посіб. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
4. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та

*Державне управління та місцеве самоврядування, 2020, вип. 4(47)*

## **Local Government**

---

громадськості на регіональному рівні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. Дніпро, 2011. №8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313> (дата звернення: 15.11.2020).

5. Михненко А. М. Комунікації. *Енциклопедичний словник з державного управління* / ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. С. 330.

6. Cuilenburg, J. J. (2007). The Information Society: Some Trends and Implications. *European Journal of Communication*. Vol. 2, No 1. P. 105 – 121.

### **List of references**

1. Barovska A. Komunikatsiia vlady ta hromadskosti: instytutsiinyi aspekt (analychna zapyska). URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/293/>(data zvernennia: 23.11.2020) [in Ukrainian].

2. Dziana H. O. Nalahodzhennia komunikatsii mizh vladoiu i suspilstvom u period provedennia reform. Rozvytok systemy derzhavnoho upravlinnia v Ukraini. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. Lviv, 2017. № 2(57). P. 14 – 20 [in Ukrainian].

3. Dreshpak V. M. Komunikatsii v publicnomu upravlinni: navch. posib. Dnipro: DRIDU NADU, 2015. 168 p. [in Ukrainian].

4. Mazur V. H. Komunikatsii yak mekhanizm vzaiemodii derzhavnykh orhaniv vlady ta hromadskosti na rehionalnomu rivni. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. Dnipro, 2011. № 8. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313> (data zvernennia: 15.11.2020) [in Ukrainian].

5. Mykhnenko A. M. Komunikatsii. *Entsyklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia* / red. Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina. Kyiv: NADU, 2010. P. 330 [in Ukrainian].

6. Cuilenburg, J. J. (2007). The Information Society: Some Trends and Implications. *European Journal of Communication*. Vol. 2, No 1. P. 105 – 121 [in English].

POLIANSKA Yana

Postgraduate Student, Dnipropetrovsk Regional Institute  
of Public Administration, National Academy  
for Public Administration under the President of Ukraine

## **COMMUNICATIVE PROCESS IN THE MANAGEMENT SYSTEM OF ECONOMIC RELATIONS AT THE LOCAL LEVEL**

The article analyzes the features of the communicative and managerial process during the implementation of economic relations in local authorities. The meaningful concept of communication and the specifics of its functioning in the system of public administration are revealed. The basic principles, features, key tasks and functions of communications in the implementation of economic relations at the basic levels of government are described. Specific differences in the functioning of the system of modern communicative activity in public administration and at the basic level of government have been clarified.

The information and communication system of local authorities is analyzed. The process of formation of internal organizational communications and their key forms used in the implementation of economic relations in the system of public administration are considered. The legislative and normative base of public administration bodies and state authorities in the implementation of communication tasks and functions has been studied and analyzed.

The main stages of institutionalization of communicative relations between the government and the public are considered. The list of criteria for assessing communication processes in the implementation of economic relations between state institutions and public administration bodies, between the authorities and representatives of business structures, between the authorities, population and representatives of the public sector.

Key words: communications, economic relations, economic communications, communicative and managerial process, local authorities, territorial communities.

*Надійшла до редакції 04.12. 20*