
Комунікаційні стратегії в публічному управлінні та адмініструванні: стан та проблеми в реалізації

Олена Михайлова

кафедра соціальної філософії та управління, Державний податковий університет, Ірпінь, Україна

ORCID 0000-0001-7148-1583

Для цитування цієї статті:

Михайлова Олена. Комунікаційні стратегії в публічному управлінні та адмініструванні: стан та проблеми в реалізації. *International Science Journal of Management, Economics & Finance*. Vol. 2, No. 2, 2023, pp. 93-99. doi: 10.46299/j.isjmef.20230202.10.

Надійшла до редакції: 07 березня 2023 р.; **Схвалено:** 12 березня 2023 р.;

Опубліковано: 01 квітня 2023 р.

Анотація: У статті розглянуто стан та виявлено системні проблеми в реалізації комунікаційних стратегій органами публічної влади в Україні, які не дозволяють підвищити ефективність їх роботи. Проаналізовано позитивні сторони та недоліки у розробці і впровадженні комунікаційних стратегій у сфері публічного управління та адміністрування; визначені вимоги та чинники, які найбільш суттєво впливають на зміст комунікаційних процесів в публічній сфері. Доведено, що на позитивне сприйняття діяльності органів публічної влади впливає не лише інформаційне поле, сформоване українськими ЗМІ та зацікавленими сторонами, а й інформаційні повідомлення російської пропаганди, протидія яким має стати завдання структурних підрозділів органи публічної влади, відповідальних за комунікацію. Надано пропозиції щодо покращення комунікаційної діяльності у публічній сфері. Обґрунтовано, що при розробці комунікаційної стратегії органи публічної влади мають забезпечити зменшення невизначеності та ризику невдачі під час прийняття стратегічних управлінських рішень. Визначено сутність взаємодії органів публічної влади із цільовими аудиторіям, яка полягає у забезпеченні ефективної державної політики, адаптації державних реформ до можливих майбутніх змін зовнішнього середовища. Наголошено, що досягнення цих завдань неможливе без підвищення рівня довіри та іміджу органів публічної влади серед громадян; підвищення інформованості громадян про процеси, що в них відбуваються; забезпечення активної участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень та встановлення зворотного зв'язку; покращення співпраці з національними та міжнародними ЗМІ; посилення присутності органів публічної влади на міжнародному рівні; оптимізація внутрішніх комунікацій та обміну інформацією в органах публічної влади.

Ключові слова: інформація, комунікації у публічному управлінні, стратегічні комунікації, комунікаційні ризики, цільові аудиторії, канали комунікації.

1. Вступ

У науковому просторі сьогодні відбувається переосмислення змісту та природи комунікацій у публічному управлінні та усвідомлення необхідності переходу від моделі інформування до моделі взаємодії в процесі прийняття управлінських рішень, тому комунікації залишаються важливою складовою стратегії розвитку держави, інститутів влади і окремих установ та організацій, зокрема [1]. Тому виникає нагальна потреба у розробці

сучасних комунікаційних технологій, які мають містити весь арсенал доступних і зручних комунікаційних методів і засобів та бути спрямованими на досягнення стратегічних цілей країни на національному та міжнародному рівнях. Відповіддю на управлінські виклики сьогодення має стати розвиток комунікацій у публічному управлінні та адмініструванні, зокрема застосування стратегічного підходу до комунікативної діяльності органів державної влади.

2. Об'єкт і предмет дослідження

Об'єктом дослідження є комунікаційна діяльність органів публічної влади. Предметом дослідження є стан, проблеми та перспективи розвитку комунікацій у публічному управлінні та адмініструванні.

Важливим у контексті нашого дослідження є обґрунтування стратегічної складової комунікації здійснене Е. Голдман, яка зазначає, що основою стратегічних комунікацій є управління сприйняттям, у якому найважливішу роль відіграє координація інформаційних потоків, ідей, дій та рішень, спрямованих на приведення сприйняття цільових аудиторій у відповідність до цілей державної політики. На думку вченої, комунікації стають стратегічними за таких умов:

- ключові повідомлення, адаптовані не до однієї вузької аудиторії, а до багатьох різних цільових аудиторій;
- комунікації здійснюються безперервно впродовж тривалого часу;
- комунікації орієнтовані на інтереси та потреби отримувачів інформації, а не на тих, хто надсилає повідомлення;
- ключові меседжі, рішення та дії побудовані та скоординовані в єдиному напрямку та спрямовані на досягнення стратегічних цілей [2].

3. Мета та задачі дослідження

Метою роботи є охарактеризувати ситуацію, що склалася на сьогоднішній день у сфері комунікацій органів публічної влади; визначити основну проблематику та чинники, які найбільш суттєво впливають на зміст комунікаційних процесів в публічній сфері; намітити шляхи покращення комунікаційної діяльності органів публічної влади в сучасних умовах функціонування української держави.

4. Аналіз літератури

Важливість комунікації як однієї з основ менеджменту розуміли ще в класичних теоріях менеджменту та теоріях організації І. Ансофф, А. Файоля, Ф. Тейлора, А. Томпсон, Е. Мейо та ін. В українській науці управління цим питанням займалися О. Баранов, А. Барікова, С. Бойчун, Ю. Довбуш, О. Загвойська, К. Кислюк, А. Кірмач, І. Куспляк, Ю. Мазурок та ін. Проблеми інституціоналізації стратегічних комунікацій у системі публічного управління досліджували В. Дрешпак, Д. Дубов, Є. Романенко, В. Рубцов, Т. Сивак та ін.

5. Методи досліджень

У процесі написання наукової роботи використовувалися методи аналізу та синтезу, метод теоретичного узагальнення, аналогії, комплексний, системний методи та ін. Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові документи, а саме комунікаційні стратегії Верховної Ради України, Міністерства освіти і науки України, Стратегії здійснення інформаційно-комунікаційної роботи Міністерства фінансів України, Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України тощо.

6. Результати досліджень

З 2016 року в Україні триває розбудова державної системи комунікацій на національному та місцевому рівнях. Концепція реформи урядових комунікацій на стратегічному та операційному рівнях передбачала перезапуск системи комунікацій у сфері публічного управління та адміністрування [3]. Комунікаційні стратегії в публічному управлінні та адмініструванні є результатом вибору і формування вектору спрямованості комунікаційної діяльності органів публічної влади; концепцією, програмою, загальним курсом суб'єкта управління для визначення та досягнення основних комунікаційних цілей держави у сфері стратегічного управління; перспективною комунікаційною політикою, що забезпечує досягнення довгострокових цілей у діяльності органів публічної влади.

На думку Х. Мінцберга, комунікаційна стратегія є однією з управлінських компетентностей, що визначають конкурентоспроможність будь-якої організації та досягають її за допомогою комунікаційних технологій. Загалом комунікаційну стратегію можна розглядати як сукупність стратегій, які забезпечують ефективну взаємодію органів державної влади з їх цільовими аудиторіями (як всередині публічної служби, так і поза нею) і спрямовані на реалізацію власної місії. Комунікаційна стратегія використовується для створення нової цінності, яка реалізується в державних послугах, у людях, у процесах в державних органах шляхом раціонального обміну інформацією, знаннями, інтелектуальною власністю [4].

Вибір комунікаційної стратегії базується на вивченні мікро- та макросередовища, в якому функціонує публічна влада, тобто системному зборі інформації, необхідної для всебічного аналізу ситуації, перевірки припущень щодо конкретних сфер життєдіяльності суспільства та можливих наслідків комунікації. При розробці комунікаційної стратегії органи публічної влади мають забезпечити зменшення невизначеності та ризику невдачі під час прийняття стратегічних управлінських рішень.

Хоча на етапі розробки стратегії неможливо наперед відповісти на всі запитання та гарантувати ефективність усіх управлінських рішень, проте методологічно обґрунтоване системне дослідження зовнішнього та внутрішнього середовища, в якому функціонує публічна влада, закладає основу ефективної комунікації.

Оцінка поточного стану, в якому функціонує орган публічної влади, починається з аналізу елементів, які безпосередньо стосуються як самої публічної служби, так і споживачів публічних послуг, ЗМІ, різноманітних державних установ та організацій, бізнесу, організацій громадського сектору та інших цільових аудиторій. Термін "цільова аудиторія" тут означає будь-яку групу, яка має фактичний або потенційний інтерес до даного органу публічної влади або впливає/може впливати на його здатність досягати своїх власних цілей.

Аналіз комунікаційних стратегій органів публічної влади [5; 6; 7; 8; 9; 10] дозволив дійти висновку, що незважаючи на розгалужену структуру комунікаційних каналів, у системі органів публічної влади на сьогодні відсутній єдиний стандарт висвітлення інформації щодо їх діяльності в медіапросторі. Інформація, розміщена на офіційних ресурсах, не має єдиної структури, візуального стилю, єдиних вимог до якості контенту та його популяризації серед громадян. Інформація орієнтована переважно на вузьку аудиторію, а саме державних службовців, експертів та журналістів, професійна діяльність яких вимагає відстеження останніх новин щодо діяльності органів публічної влади. Це пояснюється відсутністю достатнього фінансування на національні комунікаційні кампанії, які проводять комунікаційні підрозділи органів публічної влади, та браком фахівців з комунікації.

У результаті аналізу стану та проблем комунікації виявлено наступні системні проблеми в діяльності органів публічної влади, які не дозволяють підвищити ефективність їх роботи, а саме:

- відсутність узгодженого між центральними та місцевими органами виконавчої влади середньострокового та довгострокового планування комунікаційних цілей та відповідних заходів щодо їх досягнення;

- недосконалість роботи центрів (структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію комунікаційних стратегій) управління/координації всього циклу публічних комунікацій (включаючи комунікаційні ризики) з необхідними повноваженнями, розподілом функцій та процедурами взаємодії для досягнення спільного результату усіма залученими органами;

- домінування орієнтації органів публічної влади на тактичне виконання заходів, а не на системну комунікацію для досягнення результату. Центральні органи виконавчої влади зосереджені на процесі реалізації затверджених комунікаційних стратегій, однак фінансування регулярного моніторингу ЗМІ та вивчення результатів комунікації відсутнє, що безпосередньо впливає на якість планування та реалізації заходів;

- складна система звітності про виконання заходів та наявність бюрократичних перепон у внутрішніх процесах;

- недостатній рівень поінформованості державних службовців, залучених до комунікації щодо відповідної тематики;

- недостатня кількість комунікаційних кампаній для громадян як на національному, так і на місцевому рівні;

- дезінформаційні кампанії, спрямовані на дискредитацію органів публічної влади;

- недостатній рівень медіаграмотності громадян, який би дозволяв правильно оцінювати дезінформацію про діяльність органів публічної влади [11].

На позитивне сприйняття діяльності органів публічної влади впливає не лише інформаційне поле, яке формують українські ЗМІ та зацікавлені сторони, а й інформаційні повідомлення російської пропаганди. Значний вплив має агресивна інформаційна політика російської федерації, яка реалізується через різних агентів впливу в Україні.

Заяви та повідомлення представників міжнародної спільноти: представників влади, посольств та проєктів іноземних держав, що реалізуються в Україні, інших суб'єктів впливають на позитивне сприйняття, розуміння та очікування від діяльності органів публічної влади; їхня комунікаційна активність.

Ключовим чинником формування думки українців про діяльність органів публічної влади є очікування різкого зростання свого добробуту, матеріальних переваг і задоволення певних потреб у короткостроковій перспективі. У цьому аспекті спостерігається подвійний розрив у сприйнятті бажаних і об'єктивних процесів: з одного боку, поточне виконання органами публічної влади поставлених перед ними завдань є основою поступового соціально-економічного зростання держави, що дає повільне, але стабільне підвищення рівня добробуту в середньо- та довгостроковій перспективі; з іншого – розрив у розумінні того, що зростання добробуту та покращення ситуації в певній сфері життя суспільства неможливі без зміни ціннісної бази та моделей поведінки з пострадянських на європейський.

Незважаючи на стабільне зростання підтримки діяльності органів публічної влади, про що свідчать дані соціологічних досліджень [12; 13; 14; 15], існують певні тенденції, які можуть перешкодити збереженню існуючого рівня. Отже, враховуючи позитивні сторони та недоліки комунікаційних стратегій, як явища у сфері публічного управління та адміністрування, можна сформулювати вимоги до них, а саме:

- з одного боку, комунікаційна стратегія не повинна являти собою “відлтий з бронзи” план, який необхідно реалізувати за будь-яких умов і за будь-яку ціну, а має бути гнучкою, здатною до коригування та змін на будь-якому етапі реалізації стратегії, якщо змінюються зовнішні і внутрішні умови, ресурси, цільові аудиторії тощо;

- з іншого боку, комунікаційну стратегію не слід ототожнювати з тактикою органів публічної влади. Стратегія і тактика завжди повинні бути узгоджені між собою. Впровадження будь-якого проєкту (тобто тактики) в роботу органу публічної влади є доцільним лише тоді, коли цей проєкт відповідає довгостроковій стратегії. Тому тактику можна часто змінювати (якщо вона не відповідає вимогам стратегії), при цьому зміна стратегії займає багато сил і часу. Важливо зазначити, що дотримуючись однієї і тієї ж стратегії, орган публічної влади може

неодноразово змінювати тактику. Якщо ті чи інші методи або дії виявилися неефективними, вони вимагають заміни або модернізації;

- комунікаційна стратегія має бути не сухим чистим документом, не формалізованим “планом на 100 сторінок”, розміщеним на офіційному сайті установи, а документом, над яким постійно ведеться робота, поставлені в ньому завдання зв’язуються з реалізованими та завершеними комунікаційними проєктами тощо;

- розробка комунікаційної стратегії має бути не лише ідеєю вищого керівництва установи публічної влади; участь у процесі розробки має брати якомога більше співробітників, зокрема керівників структурних підрозділів, відповідальних за комунікацію в межах своєї компетенції. На практиці доведено, що коли одні планують, а інші мають реалізувати, шанси на успіх завдяки такому розподілу обов’язків дуже малі. У керівництва органу публічної влади можуть виникнути проблеми організації командної роботи, широких комунікацій при одночасному дотриманні правил виробничої дисципліни та професійної етики.

Значну роль у розробці комунікаційної стратегії можуть відіграти професійні консультації українських та міжнародних експертів, чий певний рівень підготовки та досвід роботи у комплексних питаннях, пов’язаних зі змінами та реформами в роботі органів публічної влади, є важливим для України. Однак не варто надто покладатися на консультантів, адже власну стратегію установі доведеться реалізовувати самостійно. Тому правильний розподіл ролей, функцій і завдань у розробці стратегії є важливим фактором успіху.

При розробці та реалізації комунікаційної стратегії слід враховувати певні чинники, які найбільш істотно впливають на її зміст, а саме:

- вивчення потреб зовнішніх і внутрішніх стейкхолдерів і цільових аудиторій щодо змісту та характеру, каналів і методів надання інформації, форм взаємодії тощо;

- впровадження різноманітних інновацій у комунікації;

- наявність необхідних ресурсів (матеріальних, фінансових, організаційних тощо) для ефективного реалізації стратегії;

- достатній рівень сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та можливість їх модифікації;

- застосування певних видів і масштабів використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

- рівень кваліфікації та професіоналізму персоналу комунікаційних підрозділів органів публічної влади (відділів преси та інформації тощо), високий рівень компетентності у стратегічній діяльності та подоланні опору дезінформації, яка може бути спрямована на дискредитацію органів публічної влади тощо.

7. Перспективи подальшого розвитку досліджень

Перспективами подальших наукових досліджень є обґрунтування комунікаційної інфраструктури органів публічної влади, яка є важливою умовою реалізації комунікаційних стратегій. Також актуальним є науковий пошук ефективних інструментів комунікації органів публічної влади із цільовими аудиторіями; уточнення понятійного апарату, принципів і правил інституційного аналізу; розроблення системи критеріїв оцінки ефективності моделей комунікації з цільовими аудиторіями, що використовуються органами публічної влади. На основі цих даних дослідити чинники, що спричиняють суспільно-політичну напругу та недовіру до влади різних рівнів.

8. Висновки

Стратегічний аспект комунікації у публічному управлінні та адмініструванні пов’язаний, насамперед, із зовнішніми факторами, які передусім впливають на вибір цілей і напрямів комунікаційної діяльності органу публічної влади, а отже, визначають цей вибір. Власне

йдеться про довгострокові перспективи розвитку публічної сфери, обрані під впливом зовнішніх факторів. Така ситуація зумовлена тим, що органи публічної влади формулюють комунікаційні цілі та завдання в умовах певного складу, структури та стану зовнішнього середовища, які визначають систему їхніх можливостей щодо реалізації державної політики.

Сутність взаємодії органів публічної влади із зовнішнім середовищем полягає у забезпеченні ефективної державної політики, адаптації державних реформ і змін, що впроваджуються в життя, до можливих майбутніх змін зовнішнього середовища. Досягнення цих завдань неможливе без підвищення рівня довіри та іміджу органів публічної влади серед громадян; підвищення інформованості громадян про процеси, що в них відбуваються; забезпечення активної участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень та встановлення зворотного зв'язку; покращення співпраці з національними та міжнародними ЗМІ; посилення присутності органів публічної влади на міжнародному рівні; оптимізація внутрішніх комунікацій та обміну інформацією в органах публічної влади.

Стратегічний контекст комунікації в органах публічної влади визначається їх здатністю сприймати зміни зовнішнього середовища та ефективно реагувати на них у ході реалізації довгострокових глобальних цілей за допомогою альтернативних стратегічних рішень щодо розвитку держави як цілому та окремих сферах його функціонування, щодо питань протистояння дезінформації, позиціонування в країні та світі тощо.

Список літератури:

- 1) Сивак, Т. (2019). Принципи стратегічних комунікацій у публічному управлінні. *Public Administration: Theory and Practice*, 1, 41-49.
- 2) Goldman, E. (2007). Strategic Communication: A Tool for Asymmetric Warfare. *Small Wars Journal*, October 6. Available at: <http://smallwarsjournal.com/blog/strategic-communication-a-tool-for-asymmetric-warfare>.
- 3) Концепція реформування урядових комунікацій (2016). Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. Available at: <https://mkip.gov.ua/news/1123.html>; <https://fra.org.ua/uploads/media/file/0001/02/cd1693abcdca94f63b0043cfb03392a2e7097002.pdf>
- 4) Мінцберг, Г. (1998). Стратегічне сафарі: екскурсія недрами стратегічного менеджменту. Нью-Йорк: Free Press. Available at: <https://www.management.com.ua/strategy/str341.html>
- 5) Комунікаційна стратегія Верховної Ради України на 2017-2021 роки (2017). Available at: <https://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/44841.pdf>.
- 6) Комунікаційна стратегія Міністерства освіти і науки України на 2017-2020 роки (2017). Available at: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/komunikacijnastrategiya-mon-2017-2020.pdf>.
- 7) Комунікаційна стратегія Міністерства освіти і науки України на 2023–2030 роки (2023). Available at: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/news/2022/12/22/Komstratehiya-2023-2030.pdf>.
- 8) Стратегії комунікації у сфері європейської інтеграції на 2018-2021 роки (2018). Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250383204>.
- 9) Стратегія комунікації у сфері європейської інтеграції на період до 2026 року (2022). Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-stratehii-komunikatsii-z-pytan-ievropeiskoi-intehratsii-ukrainy-na-period-do-2026-t91222>.
- 10) Про затвердження Концепції стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних сил України (2017). Наказ Міністерства оборони України № 612. 22.11.2017. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0612322-17#Text>.
- 11) Довіра до парламенту: що її “вбиває” і як відновити втрачене. Лабораторія законодавчих ініціатив. Available at: <https://parlament.org.ua/2021/04/22/dovira-do-parlamentu-shho-yiyi-vbivaye-i-yak-vidnoviti-vtrachene/>
- 12) Аналітичний портал: Слово і діло. Available at: <https://www.slovoidilo.ua/2023/01/13/novyna/suspilstvo/ukrayinczi-najbilshe-doviryayut-zsu-ta-prezydentu-oputyvannya>

13) Офіційний сайт МОН України. Available at: <https://mon.gov.ua/ua/news/stavlennya-dopovascij-nush-profilizaciju-starshoyi-shkoli-pozitivno-ocinyuyut-71-ukrayinciv-pidtrimka-12-richnoyi-shkilnoyi-osviti-zrostaye-opituvannya>

14) Україна на шляху до ЄС: оцінки, думки і сподівання громадян. Офіційний сайт Центру Розумкова. Available at: <https://razumkov.org.ua/statti/ukraina-na-shliakhu-do-yes-otsinky-dumky-i-spodivannia-hromadian>

15) Євроінтеграційні прагнення українців: від амбівалентності до увиразнення. Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. Офіційний сайт. Available at: <https://dif.org.ua/article/evrointegratsiyni-pragnennya-ukraintsiv-vid-ambivalentnosti-do-uviraznennya>

Communication strategies in public management and administration: status and problems in implementation

Olena Mykhaylova

Department of Social Philosophy and Management, State Tax University, Irpin, Ukraine

ORCID 0000-0001-7148-1583

Abstract: The article examines the situation and identifies systemic problems in the implementation of communication strategies by public authorities in Ukraine, which do not allow to increase the efficiency of their work. The positive sides and shortcomings in the development and implementation of communication strategies in the field of public management and administration are analyzed; the requirements and factors that most significantly influence the content of communication processes in the public sphere are defined. It has been proven that the positive perception of the activities of public authorities is influenced not only by the information field formed by the Ukrainian mass media and interested parties, but also by informational messages of Russian propaganda, countering which should be the task of the structural units of public authorities responsible for communication. Suggestions for improving communication activities in the public sphere are provided. It is substantiated that when developing a communication strategy, public authorities should ensure the reduction of uncertainty and the risk of failure when making strategic management decisions. The essence of the interaction of public authorities with target audiences is determined, which consists in ensuring effective state policy, adapting state reforms to possible future changes in the external environment. It was emphasized that the achievement of these tasks is impossible without increasing the level of trust and image of public authorities among citizens; raising citizens' awareness of the processes taking place in them; ensuring active participation of the public in the process of making management decisions and establishing feedback; improving cooperation with national and international mass media; strengthening the presence of public authorities at the international level; optimization of internal communications and information exchange in public authorities.

Keywords: information, communications in public administration, strategic communications, communication risks, target audiences, communication channels
