

**Колкутіна В. В.**

<https://orcid.org/0000-0002-3823-8415>

Національний університет «Одеська юридична академія»

## КОМУНІКАТИВНИЙ ПРОЦЕС У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У розвідці досліджуються елементи комунікативного процесу в системі державного управління кейс методом на матеріалі роботи відділів однієї з селищних рад південного регіону. Вивчається цей процес із застосуванням комунікативної моделі Романа Якобсона.*

*Наголошено, що процеси кодування та декодування інформації є ключовими складниками комунікації у сфері публічного управління, оскільки саме від їхньої якості залежить ефективність взаємодії між органами влади, інституціями та громадськістю. Кодування інформації передбачає трансформацію управлінських рішень, норм і стратегій у зрозумілі знакові форми – тексти нормативно-правових актів, офіційні повідомлення, інструкції, публічні виступи. Від того, наскільки чітко, логічно й адекватно закодовано зміст, залежить однозначність сприйняття управлінських сигналів адресатами.*

*З'ясовано, що неякісне кодування управлінського повідомлення в публічному управлінні безпосередньо впливає на результативність адміністративних процесів. Відсутність чітко визначеного формату подання інформації, структурних орієнтирів та відповідальної контактної особи призвело до множинних інтерпретацій завдання адресатами, що унеможливило однорідне декодування повідомлення.*

*Простежено, що комунікативний процес охоплює динамічну сукупність етапів – адресат і адресант, повідомлення, його кодування, передавання, декодування та інтерпретації в сфері публічного управління, але концептуалізує ці етапи, структурує їхні елементи та виявляє закономірності взаємодії між відправником, повідомленням, каналом, отримувачем і зворотним зв'язком комунікативної моделі. Переважно, це модель трансмісії, яка реалізується в одновекторній комунікації.*

*Доведено, що комунікативний процес між громадянами та представниками органів державного управління не функціонує виключно лінійно, усталено, із дотриманням усіх елементів. Він ускладнюється через неефективне декодування інформації, що у свою чергу призводить до множинних інтерпретацій та ігнорування подієвості й психологічних факторів. У тісному теоретико-методологічному взаємозв'язку перебувають комунікативний процес та комунікативна модель, оскільки модель слугує узагальненою схемою відтворення та прояснення реального процесу обміну інформацією між адресатом та адресантом. Переважно функціонує трансмісійна модель, але через неефективне декодування інформації вона може видозмінюватися шляхом суміжної активізації інших моделей, наприклад, розголосу.*

**Ключові слова:** публічне управління, комунікативний процес, кейси, ситуації, ефективна комунікація, модель трансмісії, модель розголосу, трансформація.

**Постановка проблеми.** Офіційні повідомлення, що передаються із залученням новітніх медіа, дигіталізація контенту, конвергентність та цифровий формат відкривають нові можливості для окремого дослідження розвитку комунікативного процесу у сфері публічного управління. Цифровий всесвіт, до якого залучені управлінці, реалізується у веб-сайтах, які мають переважна більшість організацій та установ, ділових заходах, що проводяться онлайн, мобільних застосунках, наскрізно оновив

та осучаснив усталені елементи у структурі обміну інформацією. Вертикальна або ж горизонтальна інтерактивна комунікація, загальноновизнані комунікативні схеми спілкування та взаємозв'язку зазнають змін, у результаті чого на часі відбувається «перетинання діалогових та монологічних моделей та змішування всіх традиційних варіантів передавання повідомлення [5, с. 52-53].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** З точки зору дослідження ролі інформаційної вза-



емодії в системі публічної влади така модифікація стала предметом наукових розвідок багатьох вчених. Наприклад, відомі напрацювання Катерини Майстренко «Комунікації у діяльності в області публічної влади», де авторка з'ясовує місце та роль комунікаційного процесу в системі публічного управління, описує його елементи [6]. Цікаві наукові спостереження викладені у працях М. Зяйлик [4], Борщевського В., Василиці О., Матвєєва Є. [2].

На наш погляд, розгляду продуктивних моделей комунікацій значну увагу приділив Амро Тайер. У своїй розвідці «Основні класичні моделі комунікації у діяльності органів публічного управління» автор розглянув моделі Харольда Лассвелла, Кала Дойча, Клода Шеннона та Уоррена Вівера у контексті семіотичних і філософських ідей та понять. Дослідника цікавили засоби оптимального сприйняття інформації громадськістю, тому він акцентував на математичній, знаковій, політичній, соціологічній моделях, які сприятимуть виробленню стратегії комунікативної діяльності публічного управління та адміністрування [9].

Переважно у наукових працях дослідження комунікативного процесу зводилось до з'ясування основних структури та функцій державної комунікації [1; 3], вивчення контексту соціальних технологій [7].

**Метою нашої статті** є дослідження елементів комунікативного процесу в системі державного управління кейс методом на матеріалі роботи відділів однієї з селищних рад південного регіону. Вивчати цей процес ми будемо застосовуючи комунікативну модель Романа Якобсона. Оскільки комунікативний процес передбачає функціонування традиційних, усталених в теорії масової комунікації елементів (комуніканти, повідомлення, код, зворотній зв'язок), ми сконцентруємо увагу на процесі кодування та декодування інформації, що «сприятиме поліпшенню якості прийняття рішень та підвищенню рівня задоволеності громадян» [9, с. 85].

**Виклад основного матеріалу.** Процеси кодування та декодування інформації є ключовими складниками комунікації у сфері публічного управління, оскільки саме від їхньої якості залежить ефективність взаємодії між органами

влади, інституціями та громадськістю. Кодування інформації передбачає трансформацію управлінських рішень, норм і стратегій у зрозумілі знакові форми – тексти нормативно-правових актів, офіційні повідомлення, інструкції, публічні виступи. Від того, наскільки чітко, логічно й адекватно закодовано зміст, залежить однозначність сприйняття управлінських сигналів адресатами.

Розглянемо детально на прикладах кейсів.

#### Кейс № 1.

##### Ситуація:

Очільниця юридичного відділу отримала від відділу житлово-комунального господарства проект рішення про затвердження Програми благоустрою. У супровідному листі зазначено: «Прохимо погодити проєкт рішення. Усі зауваження враховано». Під час перевірки юристи виявляють, що пункт 3 рішення суперечить Закону «Про місцеве самоврядування». У відповідь начальниця відправляє лист: «П.3 потребує доопрацювання відповідно до ч.2 ст.26 Закону». Відділ ЖКГ не розуміє суті зауваження, оскільки не володіє юридичною термінологією. Через це документ повторно подається без виправлень.

Як бачимо, відбувся процес декодування інформації. Декодування, своєю чергою, полягає в інтерпретації отриманої інформації суб'єктами управлінського процесу – управлінцями житлово-комунального господарства, громадянами. У публічному управлінні цей етап ускладнюється різницею соціального досвіду, рівня правової культури, професійної підготовки та ціннісних орієнтацій реципієнтів. Неefективне декодування призвело до викривлення управлінських рішень, помилок у їх реалізації. Спочатку відбувся процес кодування інформації: очільниця кодує інформацію у мову юридичних знаків, символів, які зрозумілі лише фахівцям. Далі – спостерігаємо процес декодування: виконавець з іншого відділу не може правильно інтерпретувати повідомлення. У результаті втрачається сенс, відбувається затримка погодження.

Відповідно до комунікативної моделі Р. Якобсона, цей кейс можна представити таким чином (таблиця № 1):

**Контекстом комунікації** є правове регулювання діяльності органів місцевого самовряду-

Таблиця 1

<p><b>Адресант:</b> Відділ ЖКХ</p>	<p><b>Повідомлення:</b> Супровідний лист</p>	<p><b>Адресат:</b> Очільниця юридичного відділу</p>
--	--	---

вання та вимоги Закону України «Про місцеве самоврядування». Водночас цей контекст є зрозумілим лише для юридичного відділу, а не для працівників ЖКГ, що унеможливило повноцінне декодування змісту повідомлення. *Кодом* у цьому кейсі виступає юридична мова з використанням спеціальної термінології та посилань на нормативні акти. Саме невідповідність коду рівню підготовки адресата стає головним комунікативним бар'єром.

Таким чином, порушення спільності коду та контексту призводить до комунікативного збою: адресат не розуміє зауваження, неправильно декодує повідомлення і повторно подає документ без виправлень.

#### Кейс № 2.

##### *Ситуація:*

Відділ житлово-комунального господарства направив лист до сільських та міських рад району з проханням терміново надати інформацію про стан водопостачання. У листі не було вказано, у якому саме форматі подавати дані, а також не була зазначена відповідальна особа. У результаті кожна громада подала інформацію у власній формі: одні – таблицями в різних форматах, інші – у вигляді листів. Через це виникли затримки при узагальненні інформації та формуванні зведеного звіту для обласної адміністрації. Порушення комунікативного процесу відбулося на етапі кодування повідомлення: нечітка структура, відсутність конкретного шаблону для збору інформації та зворотного зв'язку – відсутність перевірки розуміння адресатами.

Розглянутий кейс засвідчує, що неякісне кодування управлінського повідомлення в публічному управлінні безпосередньо впливає на результативність адміністративних процесів. Відсутність чітко визначеного формату подання інформації, структурних орієнтирів та відповідальної контактної особи призвело до множинних інтерпретацій завдання адресатами, що унеможливило однорідне декодування повідомлення. Як наслідок, виникли часові втрати, ускладнення при узагальненні даних та затримка у підготовці зведеного звіту для вищого рівня управління.

Сучасні теоретики масової комунікації погоджуються в думці про те, що комунікативний процес має враховувати реакцію реципієнта на інформацію. Ще з часів Г. Лассвела переконливо наголошувалось на тому, що комунікативний процес лише тоді буде ефективним, коли він сприятиме зміні у системі поглядів одержувача інформації. Напрацювання Брюса Вестлі та Малькольма

С. Макліна, Річарда Бреддока, Вільбура Шрамма і навіть теорія шумів, запроваджена К.Е. Шенноном і В. Вівером, передбачають реакцію реципієнта на отримання повідомлення. Зосередженість на психологічному факторові адресанта, на наш погляд, у сфері публічного управління, – надзвичайно важливий чинник, який сприяє результативному спілкуванню. Проте, не лише він. Розглядаючи генезу та сучасний стан розвитку комунікативних моделей, П.Присяжнюк слушно стверджує: «Участь громадян у комунікації з посадовими та службовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, апіорі, суттєво визначається саме попереднім життєвим досвідом як першої, так і другої сторони. Рівень освіти, володіння певними навичками або допоможуть, або завадять, наприклад, підготовці тексту звернення, будь-яких інших документів, що необхідні для участі у громадських слуханнях, місцевих ініціативах та інших формах комунікації з державою» [8, с. 55].

#### Кейс № 3.

##### *Ситуація*

У зв'язку з частими аварійними відключеннями електроенергії у зимовий період, в районі виникла гостра необхідність у забезпеченні об'єктів соціальної сфери генераторами. На той час до відділу інфраструктури та житлово-комунального господарства південної районної державної адміністрації надійшов лист від міжнародних партнерів щодо надання донорської допомоги у виді генераторів. З метою забезпечення об'єктів соціальної сфери генераторами керівником відділу було прийнято рішення взяти участь у цьому проєкті. Спеціалістами відділу терміново було направлено запит до територіальних громад про визначення необхідної кількості генераторів. Отримані відповіді від громад були сформульовані без узгодженої структури, що ускладнювало обробку інформації та підготовку зведеного пакету документів для донорів.

Розглянутий кейс засвідчує, що *подієвість* – важливий чинник у встановленні ефективної комунікації. З метою оптимізації комунікації та підвищення ефективності опрацювання інформації фахівцями відділу було розроблено уніфіковану електронну форму запиту для територіальних громад із чітко структурованими параметрами, зокрема типом закладу, необхідною потужністю генератора, технічними умовами підключення та контактними даними відповідальної особи. Крім того, проведено онлайн-нараду з головами територіальних громад і керівниками установ, у межах

якої було детально роз'яснено вимоги донорів та алгоритм заповнення заявок. За результатами узагальнення отриманої інформації відділом підготовлено офіційний лист-звернення до донорської організації з додаванням відповідних матеріалів. Як результат: завдяки оперативній та чіткій комунікації між РДА та громадами південний район отримав 24 генератори, які були розподілені між лікарнями, школами та пунктами обігріву. Процес пройшов без затримок і викликав позитивну реакцію з боку партнерів, які відзначили організованість роботи адміністрації.

Комунікативний процес охоплює динамічну сукупність етапів – адресат і адресант, повідомлення, його кодування, передавання, декодування та інтерпретації в сфері публічного управління, але концептуалізує ці етапи, структурує їхні елементи та виявляє закономірності взаємодії між відправником, повідомленням, каналом, отримувачем і зворотним зв'язком комунікативні моделі. Переважно, це модель трансмісії, яка реалізується в одновекторній комунікації. Наприклад, інструкція керівника у сфері публічного управління щодо підготовки звітів або оформлення документації; отримання відповіді на запит; звернення громадянина для отримання усної консультації; допомога при записі в електронну чергу або оплати квитанцій для виготовлення документів.

#### Кейс № 4.

##### Ситуація.

Громадянка приходить до центру надання адміністративних послуг для оформлення субсидії, маючи неповний пакет документів. Вона впевнена, що має надати лише паспорт та ідентифікаційний код, адже «сусідка, яка нещодавно оформлювала, так казала та робила». Вона не хоче слухати адміністратора, який пояснює, що потрібен повний пакет документів, і вимагає прийняти документи які власне вона принесла.

Відбувається порушення комунікативного процесу. По-перше, спостерігаємо інформаційний шум, тому що інформація, отримана з неофіційних джерел (сусідка), створює перешкоди для сприйняття коректної інформації від адміністра-

тора. По-друге, відзначаємо порушення стилю спілкування: адресат (адміністратор), щоденно стикаючись з подібними ситуаціями, використовує занадто офіційну та монотонну мову, яка не викликає довіри в реципієнта. По-третє, неефективне декодування призводить до того, що адресант емоційно реагує на інформацію щодо неповноти документів і декодує слова адміністратора як «бюрократичну перешкоду», а не як допомогу. По-четверте, відсутність емпатії унеможливує ефективну комунікацію: відправник (адміністратор) не використовує прийоми емпатії, щоб заспокоїти реципієнта та прояснити ситуацію в більш доступній формі. Як наслідок, комунікативний процес стає конфліктним (скандал у ЦНАП, підвищені голоси, привертання уваги інших реципієнтів, – активізується *модель розголосу*), додається час на обслуговування інших реципієнтів, що впливає на загальний темп роботи ЦНАП, формується негативне враження адресанта від роботи фахівців та емоційне виснаження відправника інформації (адміністратора).

**Висновки.** Таким чином, вищенаведені кейси дають нам можливість підсумувати наступне. Комунікативний процес між громадянами та представниками органів державного управління не функціонує виключно лінійно, усталено, із дотриманням усіх елементів. Він ускладнюється через неефективне декодування інформації, що у свою чергу призводить до множинних інтерпретацій та ігнорування подієвості й психологічних факторів. У тісному теоретико-методологічному взаємозв'язку перебувають комунікативний процес та комунікативна модель, оскільки модель слугує узагальненою схемою відтворення та прояснення реального процесу обміну інформацією між адресатом та адресантом. Переважно функціонує трансмісійна модель, але через неефективне декодування інформації вона може видозмінюватися шляхом суміжної активізації інших моделей, наприклад, розголосу. На наш погляд, у подальших дослідженнях цікаво та перспективно буде проаналізувати саме цей аспект.

#### Список літератури:

1. Борисенко О., Чернокалова К. Комунікація як інструмент державного управління: сучасні тенденції. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 2 (25), 2020. С. 58–62. URL: <http://surl.li/fklnh>
2. Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 30–35. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2022/5.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2022/5.pdf)
3. Дрешпак В. Структура та функції комунікативної підсистеми державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2013. №1. С. 22–27.

4. Зяйлик М. Комунікація як ефективний інструмент публічного управління. URL: [https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/28306/2/MNPK\\_2019\\_Ziailyk\\_M-Communication\\_as\\_an\\_efficient\\_73-74.pdf](https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/28306/2/MNPK_2019_Ziailyk_M-Communication_as_an_efficient_73-74.pdf)
5. Климанська Л.Д. Соціально-комунікативні технології в політиці: Таємниці політичної «кухні». Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2007. 332 с.
6. Майстренко К. Комунікації у діяльності в області публічної влади. *Публічне урядування*. 2022. № 1(29). С.93–98.
7. Матвієнко В. Я. Соціальні технології. Київ: Українські пропілеї. 2001. 446 с.
8. Присяжнюк П. Комунікативні моделі: генеза та сучасний стан. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. № 2 (56). С.52–58. URL: [file:///C:/Users/Comp/Downloads/20298-Article%20Text-37097-1-10-20220930%20\(2\).PDF](file:///C:/Users/Comp/Downloads/20298-Article%20Text-37097-1-10-20220930%20(2).PDF)
9. Тайєр А. Основні класичні моделі комунікації у діяльності органів публічного управління. *Публічне урядування*. 2022. № 3(31). С. 84–88.

### **Kolkutina V. V. COMMUNICATION PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION**

*The study examines elements of the communicative process in the system of public administration using the case method, based on the work of departments of one of the settlement councils in the southern region. This process is analyzed through the application of Roman Jakobson's communicative model.*

*It is emphasized that the processes of encoding and decoding information are key components of communication in the field of public administration, since the effectiveness of interaction between public authorities, institutions, and the public depends on their quality. Encoding information involves transforming administrative decisions, norms, and strategies into comprehensible sign forms—texts of regulatory legal acts, official messages, instructions, and public speeches. The clarity, logic, and adequacy with which content is encoded determine the unambiguity of how administrative signals are perceived by recipients.*

*It has been found that poor-quality encoding of administrative messages in public administration directly affects the effectiveness of administrative processes. The absence of a clearly defined format for presenting information, structural guidelines, and a responsible contact person led to multiple interpretations of the task by recipients, making uniform decoding of the message impossible.*

*It is observed that the communicative process encompasses a dynamic set of stages—addresser and addressee, the message, its encoding, transmission, decoding, and interpretation in the sphere of public administration—but it is communicative models that conceptualize these stages, structure their elements, and reveal patterns of interaction between the sender, the message, the channel, the receiver, and feedback. Predominantly, this is the transmission model, which is implemented in one-directional communication.*

*It is proven that the communicative process between citizens and representatives of public administration bodies does not function exclusively in a linear, stable manner with full observance of all elements. It is complicated by ineffective decoding of information, which in turn leads to multiple interpretations and the neglect of event-related and psychological factors. The communicative process and the communicative model are in a close theoretical and methodological relationship, since the model serves as a generalized scheme for reproducing and clarifying the real process of information exchange between the addressee and the addresser. The transmission model predominantly functions, but due to ineffective decoding of information it may be modified through the adjacent activation of other models, such as the publicity model.*

**Keywords:** *public administration, communicative process, cases, situations, effective communication, transmission model, publicity model, transformation.*

Дата першого надходження статті до видання: 18.02.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 13.03.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 14.05.2026