

DOI: 10.34015/2523-4552.2023.2.09
УДК 342.95

Музичук О. М.,
доктор юридичних наук, професор, за-
служений юрист України,
проректор Харківського національного
університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0001-8367-2504

ДО ПИТАННЯ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН: СУТНІСТЬ ТА НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті зазначено, що питання зв'язків з громадськістю лежить не лише в сфері журналістики, яка охоплює виключно зовнішні, комунікаційні аспекти, але й також у сфері адміністративно-правового регулювання з огляду на нормативно-правові, організаційно-управлінські основи даного питання. Наголошено на тому, що в основі адміністративно-правових відносин у сфері зв'язків з громадськістю (Public Relations) лежить спрямованість на реалізацію оперативного інформування населення про напрями діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин, послуги, що надаються ними, звітування про свою діяльність. Зазначено, що питання зв'язків з громадськістю не може розглядатися окремо від дослідження впливу на дану діяльність процесів глобалізації та цифровізації.

Ключові слова: зв'язки з громадськістю, суб'єкти, адміністративно-правові відносини, глобалізація, цифровізація, напрями, вдосконалення.

Постановка проблеми. Питання зв'язків з громадськістю набуває принципової важливості в умовах, коли інформація постає рушійною силою не лише для висвітлення тих чи інших управлінських рішень, але й формування комплексного уявлення населення про діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування або громадськості з подальшою побудовою на основі такого уявлення міцного фундаменту, яким виступає довіра та підтримка. З огляду на це, одним із базових напрямків діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин виступає налагодження

дієвої, адекватної сучасним викликам та доступної населенню системи зв'язків з громадськістю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання сутності та окремих аспектів діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин були предметом наукових досліджень В. Б. Авер'янова, О. Б. Братасюк, К. Л. Бугайчука, Н. А. Гербут, А. Т. Комзюка, І. С. Курбатової, О. В. Максименко, Ю. В. Мех, О. А. Моргунова, Н. К. Серохіної, О. В. Тихонової, А. Г. Холдовського, Н. Ю. Цибульник, Н. С. Чорногор та багатьох інших авторів. Проте сутність зв'язків з громадськістю перебуває у

постійній трансформації з огляду на швидкоплинні зміни у базових сферах життєдіяльності суспільства в умовах цифровізації, глобалізації та принципового впливу нових безпечових реалій воєнного стану, що потребує постійного наукового осмислення.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб визначити сутність та напрямки вдосконалення зв'язків з громадськістю у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: розглянути позиції вітчизняних та зарубіжних науковців стосовно вказаної проблематики; визначити сутність та суб'єктний склад адміністративно-правових відносин у сфері зв'язків з громадськістю; сформувати комплексне бачення впливу глобалізації та цифровізації та розуміння сутності зв'язків з громадськістю; запропонувати напрямки вдосконалення технології Public Relations у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. На початку дослідження наведемо позицію турецького дослідника А. Cinar, який у ході вивчення протестів в парку Гезі в Туреччині 2013 року як репрезентативного випадку глобального зростання протестних рухів з 2011 року, стверджує, що основною метою протестів є заперечення фундаментальної раціональності сучасної держави, яка, як стверджує науковець, базується на патріархальному суспільному договорі, який наділяє державу повноваженнями представляти інтереси та говорити від імені громадян, використовуючи логіку захисту, а також створювати, запроваджувати та контролювати

режим громадянства, де громадяни можуть функціонувати лише як вихолощені суб'єкти, які залежать від захисту держави [1, с. 453].

Дана теза окреслює важливість питання зв'язків з громадськістю, яке покликане попереджати подібні протести та допомагати населенню вказувати на проблемні аспекти публічного управління у конструктивний спосіб. Це лежить не лише в сфері журналістики, яка охоплює виключно зовнішні, комунікаційні аспекти, але й також у сфері адміністративно-правового регулювання з огляду на нормативно-правові, організаційно-управлінські основи даного питання. Таке розуміння досліджуваної проблематики породжує необхідність з'ясування основних підходів вітчизняних дослідників до визначення сутності суб'єктів адміністративно-правових відносин.

В. Б. Авер'янов визначає, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємозв'язані та взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [2].

Водночас у ході осмислення сутності адміністративно-правових відносин у сфері зв'язків з громадськістю (Public Relations) важливо також наголосити на тому, що в основі таких відносин лежить спрямованість на реалізацію оперативного інформування населення про напрями діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин, послуги, що надаються ними, звітування про свою діяльність.

О. В. Максименко до суб'єктів адміністративно-правових відносин відносить органи держави, насамперед органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких адміністративно регулюється нормами закону, адміністрація підприємств, установ, організацій, а також органи місцевого самоврядування. Суб'єктами цих відносин необхідно визнати і структурні підрозділи підприємств, установ, організацій (наприклад, цех, факультет, відділення в лікарні тощо) [3, с. 108].

У сфері зв'язків з громадськістю до відповідних специфічних суб'єктів можна віднести підрозділи (департаменти, управління, відділи, сектори тощо) комунікації (зв'язків з громадськістю), що є структурними підрозділами органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що в умовах євроінтеграційних перетворень у сфері публічного адміністрування діяльність подібних підрозділів охоплює, окрім безпосередньої комунікації з населенням на рівні засобів масової інформації, ще й проведення спільних заходів з населенням, реалізацію соціальних проєктів, залучення до розробки спільних стратегій на регіональному та загальнодержавному рівні тощо.

О. А. Моргунов, аналізуючи правовий статус учасників відповідних правовідносин, пропонує включати до складу їх учасників не лише органи державної влади та місцевого самоврядування, а й інститути громадянського суспільства [4, с. 80]. У свою чергу О. В. Тихонова, А. Г. Холдовський, О. Б. Братасюк, Н. С. Чорногор, Н. А. Гербут, Н. К. Се-

рохіна, розвиваючи даний напрямок, характеризують ступінь залученості та можливості впливу громадян на формування державної політики шляхом інформування, подання петицій, публічних консультацій та обговорень, кваліфікаційних громадських експертиз, участі у діяльності Громадських рад при міністерствах тощо [5, с. 168].

Так, під зв'язками з громадськістю у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин варто розуміти сукупність комунікаційних та інших заходів, а також методів, підходів, стратегій їх проведення, спрямованих на формування громадської думки про ті чи інші аспекти діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин крізь призму актуальних проблем суспільства, держави та міжнародного співтовариства.

Глибоко переконаний, що питання зв'язків з громадськістю не може розглядатися окремо від дослідження впливу на дану діяльність процесів глобалізації та цифровізації, які, з одного боку, виступають у ролі векторів для подальшої реалізації напрямку Public Relations, а, з іншого боку, об'єднують у собі ряд особливостей, крізь призму яких можливо сформувати більш комплексне уявлення про досліджувану проблематику.

Щодо глобалізації, то, як зазначає індійський дослідник Pardhasaradhi Y., глобальний тероризм, природні та людські катастрофи, епідемічні захворювання, економічні кризи, енергетичні та екологічні проблеми та етнічні конфлікти – все це глобально взаємопов'язано. Навіть проблеми в традиційних сферах внутрішньої політики, такі як

громадський транспорт, управління інформацією, обороною та безпекою, були винесені за межі національних кордонів, що вимагає глобальних перспектив у накопиченні знань та пошуку рішень [6, с. 663]. Окреслені науковцем реалії формують бачення зв'язків з громадськістю у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин у контексті глобальних міжнародних викликів, осторонь яких не можуть стояти і українські органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства. Адже вважаю, що у сучасному глобалізованому світі важливою є чітко сформована та публічно висловлена позиція того чи іншого суб'єкта адміністративно-правових відносин про нагальну та актуальну проблему глобального значення та бачення подальшої діяльності в контексті викликів даної проблеми.

Водночас для більш широкого розуміння місця глобалізації у сфері зв'язків з громадськістю наголошуємо на доцільності врахування позиції пакістанських дослідників MA. Nisar, A. Masood, які виступають за інше мислення про глобальне публічне управління та закликають шукати натхнення й розуміння з іншої сторони, дивитися назад, щоб вчитися з історії, дивитися по-іншому, щоб формулювати нові питання крізь нові призми, дивитися всередину дисциплінарних виключень і дивитися діалектично, щоб орієнтуватися в дослідницькому розриві макро-мікро [7, с. 326]. У продовження даної теми британські дослідники E. Ongaro та M. Tantardini зазначають, що релігія, духовність і віра впливають на публічне управління та його конфігурацію. Релігію, духовність і віру дослід-

ники вважають важливими пояснювальними факторами та частиною пояснювальних рамок для низки напрямків досліджень у сфері публічного управління. На цій основі дослідники на мікро-, мезо- та макрорівнях (тобто на рівні індивідів/людей, організацій та адміністративних систем відповідно) розглядають різноманітних відносини між релігією та державним управлінням [8].

На основі позицій науковців наголошу на необхідності врахування в ході осмислення сутності зв'язків з громадськістю у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин окреслену проблему співвідношення «макро-мікро», яка має місце і в сфері комунікації.

Щодо цифровізації як другої окресленої основи зв'язків з громадськістю у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин, то О. Ф. Лановий, І. В. Кобзев, О. І. Петрова крізь призму організації навчального процесу розглядають новітні цифрові умови, у яких наразі функціонує суспільство. Так, дослідники виділяють такі інноваційні складові процесу навчання, як інтерактивна взаємодія у діалоговому режимі між викладачем і слухачем, а також між студентами; швидка доставка студентів навчальних матеріалів в електронному вигляді; оперативний доступ до баз даних та знань, розміщених на сайті навчального закладу; тестування знань слухачів у дистанційному режимі [9, с. 247]. Виділені дослідниками складові процесу навчання в умовах цифровізації є аналогічними складовим процесу організації зв'язків з громадськістю. Зазначимо лише, що суб'єктами останнього виступає уповноважена

особа чи спеціально сформований підрозділ комунікації органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи інституту громадянського суспільства та населення.

Як зазначають Н. Ю. Цибульник, І. І. Задоя, І. С. Курбатова, Ю. В. Мех, якщо методи та засоби впровадження електронної демократії в Україні, невід'ємною частиною якої є електронне урядування, знаходяться лише на початковій стадії свого потенційного розвитку, суспільству та державним діям варто брати приклад із системи електронного урядування західних країн [10, с. 485]. Дана теза окреслює цифровізацію як динамічний процес, що потребує постійного звернення до передового міжнародного досвіду.

На основі попередньо осмислених позицій вітчизняних і зарубіжних науковців, викликів та перспектив, що постають у межах процесів глобалізації та цифровізації, сформуємо напрямки вдосконалення технології Public Relations у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин.

1. Удосконалення комунікації з особами з обмеженими можливостями. Австрійські дослідники А. Wunderlich, G. Newesely, J. Reheis вивчали участь людей із розладами спілкування (людей з афазією та людей, які заїкаються) у комунікації з органами державної влади. Науковці вивчали фактори, що перешкоджають і сприяють комунікації у різних групах населення з урахуванням різних приватних і публічних чинників у спілкуванні. За результатами дослідження науковці наголосили на тому, що необхідно підвищити обізнаність про те, як кожен партнер по спілкуванню може зробити внесок в

успішну комунікацію, і продемонструвати шляхи досягнення цієї мети [11]. Подібна проблема, що також має місце і в українському суспільстві, потребує визначення комплексу заходів, спрямованих на її вирішення, зокрема проведення тренінгів для публічних службовців, громадських активістів з навчання мові жестів, особливостям комунікації з особами з іншими розладами спілкування, проектному менеджменту в контексті окресленої проблематики, організації творчих заходів, фестивалів, флешмобів, адже творчість є універсальним та загальнозрозумілим середовищем налагодження комунікації.

2. Комунікація як фасилітація. Як зазначають шведські дослідники М. Westin, L. Hallgren, E. Montgomerie, фасилітатори в літературі та на практиці найчастіше зводяться до нейтральних осіб або розглядаються просто як учасники влади. Науковці зазначають, що подібне редуктивне розуміння не дозволяє повною мірою осмислити перспективи використання фасилітації у публічному управлінні. Також дослідники виявили, що використання влади фасилітаторами набуває форми маятникового руху між авторитетом і аргументацією [12]. Використання різноманітних технологій фасилітації у налагодженні системи зв'язків з громадськістю допомагає організувати дієве колективне розв'язання актуальних суспільних проблем. Представник підрозділу комунікації, на глибоке переконання, має виступати також і фасилітатором, що сприяє залученню слухачів до спільної діяльності та висвітлення власних думок, а не виключно доповідатиме, що лише доводить до відома

населення заздалегідь визначену інформацію.

3. Розбудова системи стратегічних комунікацій в Україні. Вітчизняні науковці А. Носач, І. О. Остапенко, Ю. О. Жукова зазначають, що в умовах російсько-української війни постає питання вдосконалення стратегічних комунікацій як запоруки формування надійного інформаційного простору та забезпечення безперешкодного обміну інформацією як між суб'єктами публічного управління, так і з громадськістю. Саме вони забезпечуватимуть розвиток інформаційно-комунікаційного простору, що сприятиме організації узгодженої взаємодії суб'єктів публічного управління та інститутів громадянського суспільства у визначенні цілей, плануванні, прогнозуванні та програмуванні розвитку держави у безпековій, економічній, соціальній та інших сферах [13, с. 413]. Так, в умовах воєнного стану на систему стратегічних комунікацій покладається не лише інформаційно-просвітницька функція, а й забезпечення національної безпеки держави. У рамках даного напрямку важливо також виділити необхідність підвищення рівня професійної культури прес-секретарів ключових оборонних і безпекових відомств, у тому числі в контексті глибокого розуміння відповідальності даної діяльності, а також тих глобалізаційних, цифрових, морально-етичних аспектів зв'язків з громадськістю, які описані вище.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що питання зв'язків з громадськістю лежить не лише в сфері журналістики, яка охоплює виключно зовнішні, комунікаційні аспекти, але й також у

сфері адміністративно-правового регулювання з огляду на нормативно-правові, організаційно-управлінські основи даного питання. У ході осмислення сутності адміністративно-правових відносин у сфері зв'язків з громадськістю (Public Relations) важливо також наголосити на тому, що в основі таких відносин лежить спрямованість їх на реалізацію оперативного інформування населення про напрями діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин, послуги, що надаються ними, звітування про свою діяльність.

У сфері зв'язків з громадськістю до специфічних суб'єктів можна віднести підрозділи (департаменти, управління, відділи, сектори тощо) комунікації (зв'язків з громадськістю), що є структурними підрозділами органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В умовах євроінтеграційних перетворень у сфері публічного адміністрування діяльність подібних підрозділів охоплює, окрім безпосередньої комунікації з населенням на рівні засобів масової інформації, ще й проведення спільних заходів з населенням, реалізацію соціальних проєктів, залучення до розробки спільних стратегій на регіональному та загальнодержавному рівні тощо.

Питання зв'язків з громадськістю не може розглядатися окремо від дослідження впливу на цю діяльність процесів глобалізації та цифровізації, які, з одного боку, виступають у ролі векторів для подальшої реалізації напрямку Public Relations, а, з іншого боку, об'єднують у собі ряд особливостей, крізь призму яких можливо сформувати більш комплекс-

не уявлення про досліджувану проблематику.

На основі позицій вітчизняних і зарубіжних науковців, викликів та перспектив, що постають у межах процесів глобалізації та цифровізації, до напрямків вдосконалення технології Public Relations у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин в Україні слід віднести вдосконалення комунікації з особами з обмеженими можливостями, розуміння комунікації як фасилітації та

розбудова системи стратегічних комунікацій

До перспективних напрямків подальших досліджень слід віднести більш глибоке осмислення місця процесів глобалізації та цифровізації в сфері публічного управління, організаційно-управлінських основ зв'язків з громадськістю у діяльності суб'єктів адміністративно-правових відносин, а також інноваційних форм комунікації з населенням.

Список використаної літератури

1. Cinar A. Negotiating the foundations of the modern state: the emasculated citizen and the call for a post-patriarchal state at Gezi protests. *Theory and Society*. 2019. Vol. 48. Iss. 3. Pp. 453–482.
2. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у 2-х т. Т. 1. Київ: Юридична думка, 2005. 584 с.
3. Максименко О. В. Адміністративні правовідносини в теорії адміністративного права України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 8. С. 106-110.
4. Morhunov O. Public administration in the field of physical culture and sports: theoretical principles and approaches to definition. *Entrepreneurship, Economy and Law*. 2021. № 12. Pp. 76-82. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.12.13>.
5. Tikhonova O. V., Holdovskyi A. H., Bratasyuk O. B., Chornohor N. S., Herbut N. A., Serohina N. K. The efficiency of tools for social interaction between public authorities and civil society. *Amazonia investiga*. 2022. № 11 (51). Pp. 161-170. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2022.51.03.15>.
6. Pardhasaradhi Y. Towards Global Public Administration: Compulsions and Constraints. In: University of Electronic Science and Technology of China. 10th International Conference on Public Administration. Chengdu, 24-26 October. Chengdu: University of Electronic Science and Technology of China.
7. Nisar MA., Masood A . Imagining an Otherwise Global Public Administration. *Administration & Society*. 2022. Vol. 55. Iss. 2. Pp. 326-345.
8. Ongaro E., Tantardini M. Religion, spirituality, faith and public administration: A literature review and outlook. *Public Policy and Administration*. 2023. DOI: 10.1177/09520767221146866.
10. Лановий О. Ф., Кобзев І. В., Петрова О. І. Використання телекомунікаційної мережі для дистанційної освіти державних службовців заочної форми навчання. *Право і Безпека*. 2009. № 2. С. 247-250.
11. Tsybulnyk N. Y., Zadoia I. I., Kurbatova I. S., Mekh Y. V. E-government within Public Administration. *Jurnal cita hukum-indonesian law journal*. 2020. № 8 (3). Pp. 471-488. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v8i3.18300>.
12. Wunderlich A., Newesely G., Reheis J. Communicative participation with public authorities: Experiences of people with aphasia, people who stutter, and employees of public authorities. *Journal of Communication Disorders*. 2023. Vol. 102. DOI: 10.1016/j.jcomdis.2023.106314.

13. Westin M., Hallgren L., Montgomerie E. Between authority and argumentation: facilitators' use of power in collaborative governance. *Journal of Environmental Planning and Management*. 2023. DOI: 10.1080/09640568.2023.2174835.

14. Nosach A., Ostapenko I. O., Zhukova Y. O. Public administration of strategic communications: rethinking the issue in the context of the armed conflict. *Lex humana*. 2022. № 14 (2). Pp. 412-426.

O. Muzychuk, *Doctor of Legal sciences, professor, Honored lawyer of Ukraine, Vice-rector of the Kharkiv National University of Internal Affairs*
ORCID: 0000-0001-8367-2504

On the issue of public relations in the activities of subjects of administrative and legal relations: essence and directions for improvement

The article states that the issue of public relations lies not only in the field of journalism, which covers only external, communication aspects, but also in the field of administrative and legal regulation, considering the normative, legal, organizational and managerial foundations of this issue.

It is emphasized that at the basis of administrative-legal relations in the field of public relations (Public Relations) lies the focus on the implementation of operational information of the population about the areas of activity of subjects of administrative-legal relations, services provided by them, reporting on their activities.

In the field of public relations, specific entities can include communication (public relations) units (departments, management, departments, sectors, etc.), which are structural units of state authorities and local self-government bodies. It is noted that in the conditions of European integration transformations in the field of public administration, the activities of such units include, in addition to direct communication with the population at the level of mass media, also the holding of joint events with the population, the implementation of social projects, involvement in the development of joint strategies at the regional and national level, etc. It is noted that the issue of public relations cannot be considered separately from the study of the impact on this activity of the processes of globalization and digitalization, which, on the one hand, act as vectors for the further implementation of the direction of Public Relations, and, on the other hand, unite it has a number of features, through the prism of which it is possible to form a more complex idea of the investigated problem.

Based on the meaningful positions of domestic and foreign scientists, challenges and prospects arising within the processes of globalization and digitalization, the areas of improvement of Public Relations technology in the activities of subjects of administrative and legal relations in Ukraine include improving communication with persons with disabilities, understanding communication as facilitation and development of the strategic communications system.

Key words: *Public Relations, subjects, administrative and legal relations, globalization, digitalization, directions, improvement.*