

Тематична рубрика: Механізми державного управління

УДК 659.4:35.072(075.8)

**МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ
MECHANISMS FOR PUBLIC RELATIONS IN PUBLIC
ADMINISTRATION**

Самойленко Т.Г.

старший викладач кафедри публічного управління та адміністрування
Сумського національного аграрного університету

У статті розкрито сутність і специфіку зв'язків з громадськістю в системі публічного управління, виявлені необхідні умови і механізми демократизації системи державної влади і управління з метою наближення їх до суспільства і громадянам. Проведено аналіз умов ефективності служб із зв'язків з громадськістю в держструктурах.

Багатосторонній зв'язок суспільства і держави досягається шляхом встановлення оптимальних форм відносин між ними на основі співпраці, співучасті, сприяння, спільної відповідальності. Саме багатосторонній взаємозв'язок суспільства та держави забезпечується шляхом досягнення ефективного діалогу між владою та громадськістю. Це означає, що органи влади не лише інформують громадськість про свою діяльність, а і залучають громадськість до участі у процесах розробки та прийняття державно-управлінських рішень. Новою формою взаємодії влади і громадськості повинно стати стимулювання, виховання громадськості щодо її участі у творенні та реалізації державної політики. Результатом досягнення ефективного діалогу є налагодження рівноправної, партнерської співпраці між громадянами та інститутами державної влади на основі досягнення довіри.

Завдяки діяльності служб із зв'язків з громадськістю органи місцевого самоврядування і управління стають і механізмом формування громадянського суспільства (суспільства ініціативних, законслухняних громадян, які знають свої права і вміють їх відстоювати), і невід'ємною його частиною. Ця позиція ґрунтується на тому, що за допомогою служб із зв'язків з громадськістю здійснюється діалог представників органів управління та населення, який націлений не тільки на обмін інформацією - в ході його здійснюється обговорення і вибір оптимальної з точки зору всіх учасників діалогу стратегії соціального розвитку, яка повинна реалізовуватися в конкретній тактиці управління місцевої адміністрації. Тому ПР-комунікації органів місцевої влади можуть стати можливістю здійснення громадянами конституційних прав щодо прийняття суспільно значущих рішень, що дозволяє наповнити ідею народовладдя реальним змістом.

Ключові слова: публічне управління, зв'язки з громадськістю, державне управління, органи державної влади, комунікаційні зв'язки, імідж, громадська думка.

The article describes the nature and specificity of public relations in the system of public administration, reveals the necessary conditions and mechanisms for democratization of the system of state power and government in order to bring them closer to society and citizens. The conditions of efficiency of public relations services in state structures are analyzed.

Multilateral communication between society and the state is achieved by establishing optimal forms of relations between them on the basis of cooperation, complicity, assistance, and shared responsibility. It is the multilateral interconnection of society and the state that is ensured through effective dialogue between the authorities and the public. This means that the authorities not only inform the public about their activities, but also involve the public in participation in the processes of development and decision-making of public administration. A new form of interaction between the authorities and the public should be to encourage, educate the public about its participation in the creation and

implementation of public policy. The result of effective dialogue is the establishment of equal, partnership cooperation between citizens and public authorities on the basis of confidence building.

Thanks to the activity of public relations services, local self-government bodies and government become a mechanism for forming civil society (a society of initiative, law-abiding citizens who know their rights and know how to defend them), and an integral part of it. This position is based on the fact that public relations services have a dialogue between representatives of government bodies and the population, which is aimed not only at the exchange of information - it also discusses and selects the optimal social development strategy from the perspective of all participants, which should be implemented in the specific tactics of local administration. Therefore, PR-communications of local authorities can become a possibility for citizens to exercise constitutional rights to make socially significant decisions, which allows to fill the idea of democracy with real meaning.

Key words: public administration, public relations, state administration, public authorities, communications, image, public opinion.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах трансформації сучасних політичних рішень в Україні особливої уваги набуває проблема вироблення і побудови нової стратегії управління всіма сферами громадського суспільства, що ґрунтується на принципах консенсусу, відкритого партнерства влади і суспільства. У зв'язку з цим зростає необхідність впровадження в сфері публічного управління механізмів реалізації зв'язків з громадськістю, які є провідником взаємних інтересів влади і суспільства. Складність зв'язків з громадськістю, їх багатофакторність породжують різні підходи до опису, вивчення і пояснення цих механізмів та їх використання в різних сферах суспільства. Постійні, довготривалі, засновані на довірі та взаєморозумінні відносини з громадськістю є критично важливим, необхідним елементом системи місцевого управління і самоврядування сучасного суспільства, оскільки протистояння з боку суспільства або його окремих груп цілям і рішеннями

органів місцевого управління і самоврядування виражається в кризах управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз джерельної бази свідчить про те, що питаннями реалізації зв'язків з громадськістю не одне десятиліття займаються провідні вітчизняні вчені. Такі як Р.Войтович, В. Гошовська, О. Дегтяр, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, П. Євсюков, К. Колесникова, В. Кучабський, О. Лашкін, М. Романенко, Є. Соловйов, К.Соляник. Так, Тимофеев С. [3,с.61] доводить, що створенню позитивного іміджу органів публічного управління та налагодженню плідної співпраці посадовців із громадянами допоможе аналіз сучасного стану та визначення базових принципів формування зв'язків органів влади з громадськістю. Т. Кальна-Дубінюк [4] розглядає сутність, структуру та функції зв'язків із громадськістю в системі державного управління; визначає взаємодію суспільства та влади як механізму оптимізації державного управління, аналізує механізми взаємодії громадського суспільства і держави. Олійченко, І. М., Дітковська, М. Ю., Юрченко, Ю. Д. [5] серед найбільш важливих з погляду зв'язків з громадськістю на загальнодержавному рівні називають питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізацію прав і свобод громадян, соціального захисту, діяльність центральних органів виконавчої влади, фінансової, податкової, митної політики, комунального господарства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Визначено основні механізми реалізації зв'язків з громадськістю в публічному управлінні. Найважливішими з яких є розробка та запровадження відповідних інститутів відкритої демократії, які широко використовуються у сучасному світі, серед них: громадські ради, громадські слухання з різних проблем суспільного розвитку, погоджувальні комітети та комісії.

Мета статті. Проаналізувати основні теоретико-методологічні та практико-прикладні аспекти реалізації механізмів зв'язків з громадськістю у публічному управлінні, розкрити місце та роль зв'язків з громадськістю у

діяльності органів державної влади, визначити сутність, структуру та функції зв'язків з громадськістю у системі державного управління, проаналізувати взаємодію суспільства та влади як механізму оптимізації публічного управління, діяльність служб зв'язків з громадськістю у державному управлінні, запропонувати механізми формування позитивного іміджу органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Зв'язки з громадськістю це управлінська технологія, що забезпечує процес встановлення, розвитку та підтримки відносин з громадськістю у формі комунікації між органами місцевої влади та місцевими громадами. Як комунікаційна технологія, зв'язки з громадськістю виконують функції з розробки та реалізації управлінських програм зі зв'язків з громадськістю, та включають в себе рекламування, формування іміджу, лобіювання, експертні оцінки, засоби масової інформації, консультативну діяльність. В місцевому управлінні і самоврядуванні зв'язки з громадськістю - це діяльність з планування, реалізації та оцінки комунікативних програм, що сприяють розвитку і підтримці ефективного управління відносинами і комунікаціями між органами місцевого управління та самоврядування та територіальними громадами, інтереси яких ці органи представляють.

Зв'язки з громадськістю виступають також, як технологія підключення громадської думки до прийняття управлінських рішень. Організація відділів по зв'язках з громадськістю в органах місцевого управління і самоврядування, а також створення самостійних структур зі зв'язків з громадськістю дозволяють вдосконалити управлінську діяльність державних структур (по вертикалі) і забезпечують координацію рівноправних договірних партнерів (по горизонталі). Наявність і ефективне функціонування зв'язків з громадськістю в державному управлінні дає можливість діагностувати суспільні очікування, а також прогнозувати можливі конфлікти і сприяти їх вирішенню.

Узгодженість в застосуванні зазначених засобів характеризує можливість механізмів зв'язків з громадськістю. Використання в зв'язках з громадськістю реклами обумовлено зростаючим значенням символічної політики, заснованої на іміджах (образах) кандидатів на виборну посаду. Імідж, поряд з реаліями і особливостями, притаманними конкретним особам, інститутам, включає також штучно створені характеристики, що підсилює можливість інституційної реклами щодо ефективного та раціонального подання громадськості особистостей, інститутів, ідей, програм суспільного розвитку. Лобістська діяльність підвищує ступінь передбачуваності управлінських дій, розширює коло учасників процесу управління.

Діяльність зі зв'язків з громадськістю допомагає органам управління стати більш відкритими для різних груп і сприяти розробці нових програм і місцевих інститутів, які створюють навколо себе мережу місцевих груп, які відчують взаємну довіру і слугувати спільній справі - розвитку інфраструктури і засобів життєзабезпечення місцевих територій. Поступово такі відносини перетворюються в життєздатні місцеві організації, побудовані на спільних інтересах і добровільності членства. Отже, технологія зв'язків з громадськістю забезпечує соціальну інтеграцію людей, соціальних груп з інститутами місцевої влади. Зв'язки з громадськістю виступають як механізм інституціоналізації організацій і лідерства, відкритих для громадянської ініціативи. Формуючи громадську думку, технологія зв'язків з громадськістю передбачає доступ до системи управління, забезпечення політичного самовираження громадян і соціальних груп і перешкоджає протистоянню керуючих і керованих.

В Україні демократизація системи державного управління має формальний характер, що негативно позначається на її іміджевих характеристиках. Підтвердженням цього є декларативна діяльність інститутів та процедур (вибори, ЗМІ, справедливість та змагальність програм політичних партій) демократії. Причому реалізація критеріїв демократії не може і не повинна мати примусовий характер, водночас має поділятися всіма

суб'єктами політичної практики, бути пріоритетом побудови відповідних стратегій державно-управлінської діяльності.

Адже, у межах демократично організованої системи державного управління її повноправним партнером виступають інститути громадського суспільства, які вносять корективи у політику держави. За даними досліджень Світового Банку, лише 82% населення планети готові брати активну участь у творенні політики держави, тоді як нести відповідальність за неї виявили бажання лише 10%. Отже, це свідчить про те, що громад кість реально не готова як брати активну участь, так і нести відповідальність за відповідні державно-управлінські рішення. Більшість населення планети, як показано в іншому Звіті Світового банку, абсолютно переконані в тому, що влада принципово не здатна виступати виразником інтересів громадськості.

Діяльність зі зв'язків з громадськістю допомагає визначити ефективність інформаційних кампаній, включаючи спрямованість сприйняття, ступінь довіри і вплив на зміну поглядів аудиторії, визначення ефективності конкретних соціально-політичних і економічних програм на підставі оцінки думок до, під час і після їх реалізації. В системі місцевого управління і самоврядування зв'язки з громадськістю виконують інформаційні функції, забезпечуючи об'єктивне, всебічне і постійне інформування суспільства.

Основними механізмами зв'язків з громадськістю, покликаними забезпечувати демократизацію публічного управління, є розробка та запровадження відповідних інститутів відкритої демократії, які широко використовуються у сучасному світі, серед них: громадські ради, громадські слухання з різних проблем суспільного розвитку, погоджувальні комітети та комісії.

Одним із важливих механізмів зв'язків з громадськістю, покликаним оптимізувати систему публічного управління, є встановлення та підтримання зворотного зв'язку влади та громадськості. Це безпосередньо ставить перед державою завдання-працювати на обслуговування потреб та інтересів

громадян. Найбільш ефективними методами є методи стратегічної комунікації, які слугуватимуть реалізації даного завдання, серед них: домовленості, угоди, довгострокові контакти, інформаційна взаємодія, участь громадськості у законотворчому процесі, спільна діяльність громадськості та влади у напрямі творення та реалізації відповідних соціально-економічних та політико-правових програм. У цьому разі держава гарантуватиме собі успішність політики за умови налагодження партнерського діалогу з громадськістю, де держава та громадськість виступали б рівноправними партнерами. Саме така модель є оптимальним механізмом налагодження комунікативних процесів в умовах розвитку правової демократичної держави та розвиненого громадянського суспільства.

У діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування доцільно чітко ідентифікувати функції служб зв'язків з громадськістю, щоб забезпечити їх координацію з діяльністю інших структурних підрозділів.

Для вітчизняної системи публічного управління принципово важливо перетворити служби зв'язків з громадськістю на базовий інститут обслуговування інтересів громадськості, адже зокрема в Україні такі структури розглядаються як допоміжні, технічні служби міністерств, відомств, обласних державних адміністрацій. Служби зв'язків з громадськістю є рівноправним учасником творення та реалізації державної політики. Служби ЗГ є посередниками у взаємодії між владою та ЗМІ, між владою та відповідними групами громадськості чи політичними структурами.

Основною функцією діяльності служб ЗГ органів державної влади є забезпечення рівноправного діалогу між громадянами та владою з метою спільного пошуку розв'язання проблем.

Отже, серед основних цілей діяльності служб ЗГ можна виділити наступні:

- забезпечення відкритості, гласності у діяльності влади;

- сприяння формуванню інститутів громадянського суспільства;
- налагодження зв'язків з громадянами та громадськими організаціями;
- сприяння співпраці громадян з владою у процесі розробки та реалізації відповідних програм;
- залучення громадськості до творення та реалізації законотворчості.

Служби ЗГ у публічному управлінні мають брати на себе зобов'язання пояснювати та доводити до громадських організацій, політичних партій та релігійних об'єднань мотиви та доцільність прийняття державно-управлінських рішень, їх соціально-політичну та економічну значущість. Загалом головною і первинною функцією служб ЗГ є аналітична функція, реалізація якої забезпечує вивчення громадської думки, відповідний аналіз та прогнозування соціально-економічних та політичних процесів. Реалізація даної функції дозволяє найбільш ефективно оцінити прийняті рішення, а відповідно до цього систематично здійснювати коригування політики органів державної влади.

Служби ЗГ у публічному управлінні відіграють ключову роль при розробці програм діяльності влади та прийнятті відповідних державно-управлінських рішень, адже завдяки ним коригуються програми та рішення, шляхом прогнозування ймовірної реакції на них з боку різних груп громадськості.

Важливу роль служби ЗГ у публічному управлінні відіграють також у створенні позитивного іміджу органів влади. З цією метою служби ЗГ розробляють відповідну інформаційну продукцію (відео- та радіо ролики, друкована продукція (буклети, релізи), що тим самим дозволяє здійснювати цілеспрямоване управління процесом позиціонування органу влади у ЗМІ.

Тенденції демократичного розвитку сучасного світу, аби гарантувати ефективність функціонування системи публічного управління, обумовлюють виконання службами ЗГ відповідних функцій, серед них:

1. Налагодження відносин із ЗМІ: забезпечення просування позитивних новин та інформації про діяльність органів державної влади.

2. Пабліситі (поширення інформації): створення спеціальних ПР-заходів, акцій, які мають на меті забезпечити відомість, публічність та позиціонування успішності як самої влади, так і прийнятих нею рішень.
3. Корпоративні комунікації: популяризація ефективної діяльності влади шляхом налагодження внутрішніх (налагодження взаємодії в межах окремої державно-управлінської структури між керівництвом та персоналом) та зовнішніх (взаємодія влади та громадськості за межами державно-управлінських структур) комунікацій.
4. Лобіювання: співпраця служб ЗГ з представниками законодавчих та виконавчих органів влади з метою просування або/і блокування відповідних законодавчих ініціатив.
5. Консультування: служби ЗГ надають консультації органам державної влади щодо стану громадської думки та методики (розробка та запровадження відповідних ПР-проектів) її коригування за умови негативного ставлення громадськості до дій влади.

Таким чином, ефективні форми налагодження взаємодії влади та громадськості стримують ефект відчуження суспільства від інститутів державного управління, посилюючи потенціал довіри до них та транспарентність як основну складову успішності сучасної державної політики. Основні функції щодо налагодження таких форм взаємодії влади та громадськості покладаються на службу ЗГ як основну інституцію з розробки, оцінювання та реалізації комунікативних стратегій позиціонування влади.

Висновки. Однією з причин відчуження громадськості від інститутів державного управління є відсутність належного рівня довіри до них. Аби здолати таке відчуження, доцільно розробити та запровадити нові форми та механізми взаємодії органів державної влади та інститутів громадського суспільства.

Основними складовими елементами демократизації системи державного управління повинні стати:

1. Сильна та могутня опозиція. Роль опозиції у суспільстві зводиться не лише до здійснення конструктивної критики діяльності влади, а передбачає і пропонування альтернативних рішень останній щодо розв'язання суперечливих питань. Принципово важливо виробити узгоджену форму взаємодії, адже вони мають спільно працювати на обслуговування потреб та інтересів громадськості.
2. Деполітизація інформаційного простору. Інформаційний простір сам по собі не приносить прибутків, а тому в нього йдуть гроші великої політики та великого бізнесу. Отже, кожна держава повинна мати ефективний Інформаційний кодекс, який би регулював діяльність суб'єктів інформаційного простору незалежно від того, хто є фінансовим власником того чи іншого медійного ресурсу.
3. Відкритість та прозорість у творенні та реалізації державної політики. Будь-яке державно-управлінське рішення, аби бути успішним, має бути відкритим та прозорим для громадськості. Світові процеси відкритості та прозорості влади сьогодні сягають настільки далеко, що будь-яке державно-управлінське рішення не може бути легітимним, якщо воно не має підтримки з боку громадськості. У державах розвиненої демократії влада вивчає інтереси громадськості, у відповідь на них розробляє проект концепції суспільного розвитку чи нормативно правового документа, він проходить громадське обговорення протягом одного місяця, якщо громадськість його схвалює, він може бути легітимним. У протилежному разі це рішення влади не може бути ефективним. Більше того, в межах окремих країн світу практика демократизації системи державного управління набуває вже такого розвитку, що навіть кадрові призначення не можуть бути легітимними, якщо не пройшли громадське обговорення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Соляник К. М. Зв'язки з громадськістю в контексті реалізації державної політики України К. М. Соляник. *Державне будівництво*. 2012. № 2.

URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2012_2_15. (дата звернення 18.11.2019)

2. Тимофєєв С. П., Малишева К. В. Роль паблік рілейшнз у функціонуванні органів місцевого самоврядування. Наукові праці. Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія. *Серія: Державне управління*. 2016. № 267 (255). С. 158-163.
3. Тимофєєв С. П., Кириленко О. В. Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства. *Наукові праці. Державне управління*. 2017. Т. 305. № 293. С.61-66
4. Кальна-Дубінюк Т. П. Паблік рілейшн: навч. посіб. для консалтингу. Ніжин: Лисенко М.М., 2010. 204 с.
5. Олійченко, І. М., Дітковська, М. Ю., Юрченко, Ю. Д. Зв'язки з громадськістю в системі державного управління як фактор публічності влади. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2015. № 1. С.198-204.