

УДК 659.127:63.008.4 (07)

ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

***Т.П. Кальна-Дубінюк, кандидат економічних наук
Д.В. Філон, магістр****

Розглянуто сутність, структуру та функції зв'язків із громадською в системі державного управління; визначено взаємодію суспільства та влади як механізм оптимізації державного управління; проаналізовано механізми взаємодії громадського суспільства і держави.

Держава, державне управління, суспільство, громадськість, зв'язки з громадською.

Сучасна концепція громадянського суспільства виходить із того, що воно є передумовою соціальної правової держави. Діалектика взаємовідносин громадянського суспільства і держави є складною і суперечливою, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Громадянське суспільство як система, що сама розвивається, завжди відчуває тиск із боку державної влади. У свою чергу, держава не може розвиватися без вільного розвитку громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, унаслідок чого від-

* *Наукові керівники – кандидат наук з державного управління О. М. Мельник, кандидат економічних наук, доцент Т.П. Кальна-Дубінюк

бувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, крім власних функцій, привласнює ще й функції громадянського суспільства, змушує його виконувати тільки державні рішення. Держава і суспільство існують як, суперечлива безупинна взаємодія і взаємовплив, характер і спрямованість яких, значною мірою, залежать від рівня розвиненості громадянського суспільства та його інститутів.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Широке відображення ця проблема знайшла в працях таких вчених як Ален Х. Сентер, Глен М. Брум, Скотт М. Катлип, Р.В. Войнович, О.В. Зайчук, Н.М. Корнієнко, В.О. Ковальчук, Т.І. Оніщенко, В.В. Нікітін, А. Строган, Ю.П. Сурмін, А.Н. Чумиков та інші. Водночас, не втрачає актуальності подальше дослідження численних питань громадянського суспільства і держави.

Мета дослідження – теоретичне обґрунтування взаємодії громадянського суспільства і держави.

Виклад основного матеріалу. Основними елементами налагодження комунікативного зв'язку у державному управлінні є *влада* (органи управління), а *громадськість* та *зв'язки з громадськістю* – інструмент забезпечення взаємодії між ними. Влада як суб'єкт та об'єкт державного управління завжди прагне впливати на *громадськість* (об'єкт на який спрямований вплив органів державної влади), яка завжди володіє можливістю „зворотного впливу”. Метою влади є формування максимально полярного ставлення з боку громадськості, яке можливе лише на основі довіри, досягти якої можна через налагодження ефективних комунікативних відносин. Відтак, відносини між владою та громадськістю являють собою комунікативний спосіб налагодження зв'язків.

Зв'язки з громадськістю (з англ. *public relations*, далі PR) для України є відносно новим явищем суспільного життя. Однією із методологічних неточностей, яка перешкоджає адекватності розуміння змісту даного терміна є використання окремими теоретиками та практиками поняття PR, інші ж відають перевагу поняттю „зв'язки з громадськістю” (ЗГ). Така методологічна проблема залишається актуальною для більшості шкіл у сфері ЗГ, які використовують термін „суспільна комунікація” (Болгарія), „громадські зв'язки” (Білорусія) та власне „зв'язки з громадськістю” (Росія) [4, с.11].

Уперше поняття ЗГ використав у 1807 р. Т. Джеферсон у своїй чернетці виступу в конгресі. Під ЗГ він розумів діяльність вітчизняних та політичних інститутів щодо створення атмосфери довіри до цих інститутів та держави загалом. Відтак, ЗГ є механізмом залучення громадськості на підтримку влади. На середину 30-х років XIX ст. формується стале уявлення про ЗГ як сферу діяльності, спрямовану на „забезпечення загального добробуту”, що привело до утвердження нової форми комунікативного зв'язку – масової інформації, та відповідної появи прес-агентів, які фактично були попередниками PR-менів та іміджмейкерів.

У 1911 р. в Америці відомий PR-мен Айві Лі створив першу PR-фірму, покликану розробляти правдиві та відкриті комунікації для завоювання довіри громадськості. Двадцять років XX ст. для Америки були пері-

одом смажених фактів, у створенні яких важливу роль відіграли й відповідні PR-фірми, що створювали публічні скандали навколо діяльності уряду, надавали гласності дії корумпованих чиновників, а також розробляли відповідні оборонні стратегії проти таких скандалів на користь тих, хто виступав їх об'єктом. Це, зокрема, свідчить про виникнення „брудних” технологій ЗГ. Уперше було доведено ефективність технологій ЗГ у подоланні певних кризових ситуацій, відновленні репутації та забезпеченні довіри до політиків і управлінців. На початку 30-х років XX ст. ЗГ утверджуються як окрема галузь професійної діяльності. Відтак, при органах влади з'являється посада радника ЗГ, а така компанія, як „General Motors” започатковує посаду – віце-президента по ЗГ. Починаючи із середини XX ст.; у країнах Західної Європи спостерігається бурхливий розвиток глобальних комунікацій, в результаті чого головними пріоритетами їх державної політики стає розвиток інформаційно-комунікативних технологій [5, с. 56–79].

Реалізація ЗГ у сфері державного управління дає змогу визначити основні етапи їх становлення. Перший етап (20-ті роки XX ст.): поява перших стратегій інформування громадськості про діяльність влади, з'являються перші урядові структури, які опікуються налагодженням ЗГ у державному управлінні. Другий етап (50–90 ті роки XX ст.): поява перших урядових технологій інформування громадськості, пояснення та обґрунтування доцільності прийнятих владою рішень, з'являються перші ефективні технології формування позитивного іміджу державної влади. Третій етап (90-ті роки і до сьогодні): поява нових інформаційних міні-стратегій, інтернетизація, завдяки якій відкриваються нові можливості для просування владою своїх інтересів.

Гене́за становлення ЗГ та особливості їх розвитку у XX ст. у синтезованому вигляді дають змогу проаналізувати більше, ніж 500 визначень. Американський вчений Р. Харлоу, узагальнивши таку кількість визначень, запропонував синтезований підхід, у межах якого звернув увагу на такі основні аспекти визначення ЗГ, розуміючи під ними особливу функцію управління, покликану [6]: встановлювати та підтримувати взаємозв'язки, взаєморозуміння співпрацю між організацією та громадськістю; вирішувати спірні проблеми між владою та окремими групами громадськості; вивчати громадську думку та розробляти відповідні форми реакції на неї; визначати й підкреслювати відповідальність керівництва перед громадськістю; допомагати керівництву ефективно змінюватися відповідно до потреб часу; передбачати тенденції суспільного розвитку, задля попередження тих, які мають негативний характер.

У межах окремих національних шкіл ЗГ пропонується власне розуміння їх змісту, відтак, у Німеччині вони трактуються як інструмент інтерпретації та інтеграції, за допомогою якого можна забезпечити постійну взаємодію в політичній, економічній та соціальній сферах, стримуючи так званий ефект відчуження між людьми. Основна мета ЗГ: є допомога громадянам орієнтуватись у суспільстві, надавати їм правильну інформацію та сприяти формуванню власної думки [2, с. 18]. У Франції ЗГ спрямовані на просування корпоративного інтересу, а отже, вони покликані продавати громадянам ту суспільну думку, яку замовляє влада, політичні партії, чи

окремі громадські структури [2, с. 18]. У Росії ЗГ розглядаються як вид маркетингової комунікації, який забезпечує формування бажаного образу влади та запровадження його в суспільну свідомість [2, с. 18]. В Україні ЗГ зводяться до управління громадською думкою.

Загалом ЗГ являють собою функцію управління, покликану сприяти налагодженню, підтриманню взаємовигідних відносин між окремою державно-управлінською структурою та громадськістю. Відповідно до цього, ЗГ покликані оцінювати ставлення громадськості до окремих структур органів влади, щоб досягти взаєморозуміння між ними.

І. Ганді, свого часу, була абсолютно переконана в тому, що ЗГ є необхідною умовою демократизації системи державного управління розуміючи під ними один зі „змащувальних” матеріалів демократії, завдяки якому процеси державного та господарського життя стають більш прозорими, відкриваючи для людини нову можливість – впливати на формування політики. Таким чином, ЗГ є важливим інструментом формування громадянського суспільства, покликаного забезпечувати налагодження різних форм взаємодії між державою та громадськістю на основі узгодження спільних потреб, інтересів, позицій і налагодження співпраці.

ЗГ є важливою комунікативною функцією державного управління, реалізація якої включає [2, с. 18]: поширення інформації про діяльність органів державної влади через ЗМІ; організація та проведення семінарів, прес-конференцій, презентацій та інших акцій органів державної влади, із суспільно значущих питань та їх широке висвітлення в загальнодержавних і регіональних ЗМІ; розробка та проведення рекламно-інформаційних кампаній (боротьба з курінням, лікування онкохворих, захист малозабезпечених, сплата податків); інформаційне забезпечення формування позитивного іміджу влади та ефективності надаваних нею послуг.

Реалізація комунікативної функції державного управління залежить від особливостей його реалізації в цілому. ЗГ є однією з важливих функцій державного управління, яка забезпечує інформування громадськості про зміст творення та реалізації державної політики, через застосування відповідних комунікативних стратегій. До них можна віднести: формування у громадян відчуття гордості та патріотизму за свою державу; формування поваги до правоохоронних органів тощо.

Структура зв'язків із громадськістю

<i>Мета</i>	Забезпечення довіри, досягнення взаєморозуміння.
<i>Зміст</i>	Реалізація функцій досягнення довіри, взаєморозуміння, позитивного образу та уявлення.
<i>Методи</i>	Відкритість, прозорість, доведення обґрунтування, залучення, позиціонування.
<i>Засоби</i>	Публікації, репортажі, брифінги.
<i>Результат</i>	Залучення громадськості на бік влади чи окремої політичної сили

ЗГ принципово відрізняються від *пропаганди*, яка являє собою односторонній процес залучення громадськості до певних суспільно-політичних явищ, оскільки вони характеризують двосторонній процес вза-

ємодії громадськості та державно-управлінських структур, забезпечуючи прихильність лише тих, хто бажає її, а не всіх загалом, хто повинен її досягти. ЗГ покликані допомагати громадянам отримувати відкриту та прозору інформацію про владу, а також і про свої права та обов'язки.

Державно-управлінська діяльність у сфері ЗГ включає такі основні напрями [3, с. 27–29]: моніторинг потреб та інтересів громадськості, як умова успішності реалізації державної політики; робота по зв'язках із громадськими організаціями та політичними партіями; створення позитивного образу чиновника, або окремої державно-управлінської структури; побудова ефективної системи відносин між владою та ЗМІ; створення доброзичливих відносин керівної ланки окремої структури з її персоналом; проведення громадської експертизи, окремих нормативно-правових документів, рішень тощо; організація та проведення відповідних публічних заходів; розробка відповідної моделі позиціювання та репозиціювання (за потреби) влади; управління кризовими ситуаціями; формування позитивного іміджу органів державної влади (див. таблицю).

Будь-яка технологія ЗГ спрямована на формування ефективної системи комунікативної взаємодії влади та громадськості.

На початку 90-х років XX ст. в Україні з'явилися перші PR-агентства, поява яких здебільшого, була пов'язана з такими об'єктивними тенденціями, як запровадження нової практики проведення виборчих компаній; розвиток новітніх комунікативних технологій, що дозволило сформувати новий підхід до взаємодії влади та ЗМІ, криза довіри до інститутів влади та до ЗМІ в цілому. Діяльність PR агентств в Україні, за ефективністю відповідних PR жодною мірою не поступається західним. Особливо важливим під час розробки окремих PR-компаній є залучення саме вітчизняних фахівців, оскільки вони найбільшою мірою можуть спрогнозувати результативність такої компанії, виходячи з менталітету та стереотипів організації суспільно-політичного життя України.

Практика політичного життя України реально підтвердила неефективність окремих PR-проектів під час Президентської кампанії (2004 р.), коли партія влади залучала російських фахівців, а також і під час Парламентської кампанії (2006, 2007 роки) де використовувались іноземні технології позиціювання політичних сил.

Варто зазначити, що ЗГ є важливою частиною діяльності будь-якої організації, у тому числі й консалтингової [1]. Це особлива функція керування, що сприяє встановленню й підтримці спілкування, взаєморозуміння і співробітництва між організацією та громадськістю, вирішенню різних проблем і задач; допомагає керівництву організації бути проінформованим про суспільну думку і вчасно реагувати на неї, бути готовим до будь-яких змін і використовувати їх найбільш ефективно; визначає головну задачу керівництва – служити інтересам громадськості – і робить на ній особливий наголос; виконує роль «системи раннього оповіщення» про небезпеку і допомагає впоратися з небажаними тенденціями; використовує дослідження й спілкування, відкрите, засноване на етичних нор-

мах як основних засобах діяльності. Сьогодні 70 % консалтингових фірм займаються PR-консалтингом.

Слід також відзначити, що вартість послуг у вітчизняних PR-агентствах сягає світових. Так, зокрема, у 1997 р. година консультацій у відповідному агентстві в м. Києві становила до 60 000 \$. У світі технології ЗГ є найбільш прибутковим бізнесом, лише в Америці успішно функціонує понад 200 PR-агентств, річний прибуток яких становить понад 1 млрд. дол. [8].

Зазначимо також, що, якщо і політичні та бізнесові технології ЗГ набули певного розвитку, то технології ЗГ у державному управлінні не мають належного як практичного, так і теоретичного розроблення в Україні. Парадоксальною й досі залишається ситуація: коли політичні сили беруть участь у виборному процесі, то залучають найкращих вітчизняних і зарубіжних фахівців у сфері ЗГ, але коли перемагають і приходять до влади, відразу починають „економити” на розробці та запровадженні ефективних PR-технологій (поясненням цього може бути лише відсутність фінансових ресурсів держави щодо інформаційно-консультаційного супроводу державної політики). Ця тенденція не є характерною лише для України чи окремих пострадянських держав, вона також зберігається і в розвинених державах, за винятком тих, де еліта реально розуміє, що для того, щоб громадяни сприймали владу як „ефективну, відкриту та прозору”, вона весь час повинна працювати за допомогою відповідних PR-акцій, актуалізації окремих подій тощо.

Основною запорукою ефективності постійної взаємодії з громадськістю має виступати постійний моніторинг потреб та інтересів, завдяки чому владі вдається спростити функції своєї діяльності, а саме: влада буде знати, чого від неї хоче громадськість і як найкраще „обслуговувати” її інтереси.

Загалом, правильним є підхід до підготовки та прийняття тих чи інших політичних чи державно-управлінських рішень, які ініціюються владою, а не громадськістю. Так, наприклад, в Україні за зміни політичної еліти, у продовж 2004–2012 р., третій уряд, який пропонує свою стратегію соціально-економічного та політичного розвитку України, кожна з програм якого позбавлена синхронності, а отже, кожна зміна таких програм не гарантує стабільності та сталості розвитку держави. Головним є й те, що короткий відтинок часу, який було відведено урядам для реалізації своєї програми, також не може бути індикатором визначення його ефективності або неефективності. Як показує світовий досвід, щоб визначити успішність або неуспішність політики діяльності політичних лідерів та урядових команд, необхідно принаймні 15 місяців. Саме за цей період можна адекватно визначити їх результативність, а також і потенціал реалізації стратегічних напрямів діяльності. Саме тому, органи державної влади та місцевого самоврядування, щоб забезпечити ефективність своєї діяльності, мають постійно проводити відповідні інформаційні кампанії. Так, вступ України до СОТ, НАТО чи приватизація повинні включати постійний інформаційний супровід рішень влади. До того ж, розробники такого інформаційного супроводу мають враховувати те що, якщо він постійно не буде актуалізуватися, через 7–10 днів є ризик його „зникнення” із суспільної свідомості.

Загалом ЗГ у державному управлінні покликані забезпечити сприяння державі у розв'язанні об'єктивних суперечностей щодо функціонування політичної та державно-управлінської системи. Виходячи з цього, державно-управлінські структури покликані забезпечити налагодження прямого та зворотного зв'язку з громадськістю. На цій підставі можна визначити основні функції ЗГ у державному управлінні, які зводяться до демократизації державного управління та сприяння становленню громадянського суспільства.

Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері ЗГ зводиться до: взаємодії з пресою, реалізації аналітичної та прогностичної функцій, що тим самим забезпечує узгодження корпоративних та суспільних інтересів. Це, водночас, покликано забезпечити відкритість та прозорість державного управління, а отже, і його наближення до потреб та інтересів громадськості.

Недостатня розвиненість ЗГ у державному управлінні, що характеризує закритість влади від громадянина, породжує недовіру до влади. Однією із основних причин, які породжують цю ситуацію, є відсутність спеціальних структур та навіть окремого фахівця у сфері ЗГ при відповідних органах влади та місцевого самоврядування. Саме на діяльність таких структур покладається: пояснення громадянам цілей та стратегій діяльності влади, формування адекватного уявлення про характер її діяльності. На цій підставі можна визначити основні *функції реалізації ЗГ у державному управлінні*, які зводяться до [3, с. 71] установлення, підтримки й

розширення контактів із громадянами та організаціями; інформування громадськості про прийняті владою рішення; вивчення суспільної думки; аналіз суспільної реакції на дії посадових осіб та органів влади; прогнозування суспільно-політичних процесів; забезпечення організації аналітичними розробками, щодо сучасного стану життєдіяльності суспільства; формування сприятливого іміджу органу державної влади.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, ЗГ у державному управлінні є важливим фактором становлення та розвитку інститутів громадянського суспільства (налагодження ефективних форм взаємодії влади – громадських організацій – партій – ЗМІ). Саме ЗГ дають владі змогу досягти відповідного рівня підтримки з боку громадськості, успішності у запровадженні відповідних державно-управлінських рішень. Значна увага в цьому приділяється PR-консалтингу. Завдяки цьому ЗГ є важливим засобом демократизації системи державного управління через вироблення ефективних комунікативних форм узгодження функцій держави з інтересами, правами та обов'язками громадськості.

Список літератури

1. Кальна-Дубінюк Т. П. Паблік рілейшн: навч. посіб. для консалтингу / Т. П. Кальна-Дубінюк, Р. І. Буряк. – Ніжин: Лисенко М.М., 2010. – 204 с.
2. Ковальчук Т.І. Громадянське суспільство: сутність і тенденції розвитку (порівняльно-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Т.І. Ковальчук. – К., 1995. – 18 с.

3. Колоярцева О. В. Громадянське суспільство як традиція / О.В. Колоярцева. – М., 2007. – 122 с.
4. Корнієнко В. О. Правові основи громадянського суспільства сучасної України / В.О. Корнієнко. – Одеса : Одеська юридична академія, 2007. – 206 с.
5. Плэтт В. Информационная работа стратегической разведки. Основные принципы / В. Плэтт. – М., 2008. – 278 с.
6. Строган А. Проблема свободи особистості в громадянському суспільстві та правовій державі / А. Строган // Юридична Україна. – 2007. – № 11. – С. 25–30.
7. Катлип Скотт М. Паблик рилейшинз. Теория и практика / Скотт М. Катлип, Аллен Х. Сентер, Глен М. Брум. – М., СПб, Киев, 2000. – 562 с.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua>

Рассмотрены сущность, структура и функции связей с общественностью в системе государственного управления, определены взаимодействие общества и власти как механизм оптимизации государственного управления, проанализированы механизмы взаимодействия гражданского общества и государства.

Государство, государственное управление, общество, общественность, связи с общественностью.

We consider the nature, structure and functions of PR in the public administration, defined the interaction of society and the government as a mechanism for optimizing the government, analyzes the mechanisms of interaction between civil society and the state.

State, public administration, society, community, PR.