

УДК 351.751

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.26>

**О. А. Сопіна**

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету

## **ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ КОМУНІКАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*У статті розкрито сутність комунікацій у державному управлінні; висвітлено наукові підходи до комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. Зазначено, що важливим чинником удосконалення комунікаційного механізму державного управління є оновлення концепції управління внутрішніми зв'язками із громадськістю, регулювання суспільної інформації та забезпечення постійного взаємозв'язку влади з громадянами. Обізнаність суспільства із сутністю соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі, громадська активність виступають запорукою успіху модернізації країни, проведення державних реформ. Вказано на те, що зв'язки з громадськістю у системі державного управління розподіляються на внутрішні та зовнішні комунікації, причому зовнішні спрямовані на встановлення взаємодії органів державної влади з громадянами. Підкреслюється, що стратегія державної політики щодо управління зв'язками з громадськістю має будуватися на принципах відкритості та прозорості з метою своєчасного забезпечення суспільства важливою інформацією про діяльність органів державної влади. У сфері зв'язків з громадськістю в державному управлінні саме об'єктом виступає громадськість, на яку, власне, і спрямований вплив органів влади з метою формування в неї позитивної громадської думки. Акцентується увага на тому, що сучасні засоби комунікативної взаємодії, зокрема технології PR-комунікацій, стали ефективним управлінським інструментом. Наголошується на необхідності постійного прямого та зворотного зв'язку між органами влади і суспільством. Зв'язок держави та громадськості здійснюється через налагодження двосторонніх стосунків, взаємовигідного конструктивного діалогу, співробітництва, взаємодії влади і громадськості, їхньої спільної відповідальності.*

**Ключові слова:** громадськість, державна політика, взаємодія, зв'язки з громадськістю, комунікації, комунікаційний механізм, комунікативна взаємодія, органи державної влади, публік рилейшнз, управління.

**Постановка проблеми.** Одним із важливих аспектів адміністративних трансформацій в Україні є оновлення концепції управління внутрішніми зв'язками із громадськістю як чинника вдосконалення комунікаційного механізму державного регулювання суспільної інформації та забезпечення постійного взаємозв'язку влади з громадянами.

В умовах розвитку громадянського суспільства актуалізується значення ефективної комунікації між органами державної влади та громадськістю. Обізнаність суспільства із сутністю соціально-економічних процесів, які відбуваються в державі, громадська активність виступають запорукою успіху модернізації кра-

їни, проведення державних реформ. Цим підкреслюється необхідність ефективних зв'язків держави з громадськістю, потреба в перманентному конструктивного діалозі між ними. Тому стратегія державної політики щодо управління зв'язками з громадськістю має будуватися на принципах відкритості та прозорості з метою своєчасного забезпечення суспільства важливою інформацією про діяльність органів державної влади. Розбудова України як демократичної європейської держави висуває на порядок денний питання відкритості та прозорості владних інституцій, рівноправного партнерства та залучення громадян до формування і реалізації державної та регіональної політики, оскільки їхня

активна участь у цьому процесі сприяє підвищенню ефективності державного управління та суспільної довіри до влади.

Проблемі зв'язків влади з громадськістю, використання інформації та комунікації, в тому числі в державному управлінні, присвятили наукові дослідження такі науковці, як Н. Агафонова (сутність зв'язків з громадськістю у системі публічного управління [1]), Л. Балабанова (теоретичні засади публік рилейшнз [2]), В. Водолазький (формування зв'язків із громадськістю в органах місцевого самоврядування [3]), Н. Драгомирецька (комунікативна діяльність у державному управлінні [5]), О. Коврига (взаємодія органів державної влади з громадськістю у системі державного управління України [6]), С. Колосок (зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління [7]), А. Кохан (державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні [9]), В. Моїсеєв (практика публік рилейшнз [12]), Г. Почепцов (стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні [14]), І. Слісаренко (публік рилейшнз у системі комунікації та управління [15]), Д. Терещенко (організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади [16]), С. Тимофеев (зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства [17]), Л. Ткач (зв'язки з громадськістю як феномен управління інформаційними процесами [18]) та ін.

**Мета статті** – розкрити сутність комунікацій у державному управлінні; висвітлити наукові підходи до комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості.

**Виклад основного матеріалу.** В умовах розбудови демократичного суспільства й оновлення системи державного управління особливої актуальності набуває проблема комунікативних технологій як ефективного управлінського інструменту. Таким інструментом стали сучасні засоби комунікативної взаємодії, зокрема, технології PR-комунікацій, впровадження яких передбачає прямий та зворотний зв'язок між органами влади та суспільством.

Паблік рилейшнз – це «функція управління, що покликана оцінювати ставлення публіки, ідентифікувати політику і дії приватної особи або організації стосовно громадських інтересів і виконану програму діяльності, спрямовану на досягнення розуміння і сприйняття її масами» (В. Королько [8, с. 120]).

У цьому контексті доречно буде послуговуватися поняттям «публічна політика», яке «невід'ємно пов'язане з функціонуванням демократичної громадськості, це пов'язується із тим, що публічна політика забезпечує відкритість і прозорість дій влади та можливість громадян впливати на процеси розробки і впровадження державних рішень» (О. Шпортько [22, с. 93]).

Нам імпонує думка О. Шпортька, який підкреслює, що «найважливішою умовою існування демократії є публічність політики, тобто гласність і відкритість будь-якої політичної дії, це зумовлене тим, що громадяни мають право знати про дії та наміри політичних сил, органів державної влади, вони повинні впливати на процеси створення і реалізації законів, якість роботи державного апарату, рівень освіченості і громадянської самосвідомості політиків, які приймають політичні рішення. Так вони можуть реалізувати задекларовану державою тезу про те, що український народ є господарем своєї країни» [22, с. 94].

Як справедливо стверджує В. Моїсеєв, управління в державній сфері безпосередньо пов'язується з інформаційною діяльністю, і від її якості залежить не лише ефективність керівництва державою, але і її безпека [12].

Управління – це процес щодо досягнення поставлених завдань, виконання основних функцій, покладених на зв'язки з громадськістю; це сукупність прийомів, способів управлінської діяльності на різних стадіях: з моменту передачі інформації, реакції аудиторії, рівня сприйняття, маніпулювання, навіювання, просто інформування [18, с. 66]. Іншими словами, йдеться про державно-управлінську комунікацію.

Державно-управлінську комунікацію розуміють як «процес передачі політичної інформації, завдяки якому вона циркулює

від однієї частини політичної системи до іншої та між політичною системою та соціальною системою... йде безперервний процес обміну інформацією між індивідами та групами на всіх рівнях» (Р. Шварценберг [21, с. 174]).

На думку німецького вченого К. Дойча, державно-управлінська комунікація є «нервовою системою державного управління, оскільки виступає визначальним фактором, зумовлюючим поведінку та діяльність людей у процесах формування та реалізації державної політики» [24, с. 69].

Як зазначає А. Кохан, «у сучасних умовах суспільного розвитку державно-управлінська комунікація є важливим інструментом демократизації процесів реалізації державної політики. У цьому напрямі особливої ваги набуває встановлення зворотного зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських стосунків органів влади та інститутів громадянського суспільства, підвищення ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики, налагодження системності у здійсненні політичних комунікацій, розробка Закону про державну комунікативну політику – питання першочергової ваги, від яких залежатимуть усі подальші дії влади» [9, с. 3].

Комунікаційна діяльність органів державної влади є ефективною, якщо «сприймається та відповідно реалізується громадськістю. Виконання або невиконання того чи іншого рішення залежить від його виконавців (влади) та участі громадськості у прийнятті рішення. Маємо такі принципи демократичного врядування, як: участь громадськості; прозорість; доступ до інформації та відповідальність» [5, с. 77]. Зв'язки з громадськістю, як зазначають дослідники (Л. Ткач, К. Прокоф'єва, А. Ходаковська), – це, безперечно, феномен сучасного суспільства, який на підставі високорозвинених інформаційно-комунікаційних технологій створює принципово нові можливості інформаційного контролю та впливу на суспільну свідомість [5, с. 67].

Як зауважує І. Слісаренко, зв'язки з громадськістю є «функцією управління,

яка передбачає виникнення й аналіз настроїв громадськості, гармонізацію політики організації чи особи із суспільними інтересами, сприяє реалізації програми дій, спрямованих на досягнення громадського розуміння та схвалення» [15, с. 95]. Зв'язки з громадськістю мають відчутний вплив на досягнення стратегічних цілей організації [23].

У системі органів публічної влади виокремлюють дві інформаційно-комунікативні системи: 1) внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів у процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку тощо); 2) зовнішню (комунікації місцевих органів влади з органами влади, в підпорядкуванні яких вони перебувають, наприклад, для районних держадміністрацій – обласні держадміністрації, для облдержадміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості) (А. Мельник, А. Васіна, Н. Кривокульська [11]).

Система управління інформаційно-комунікаційною діяльністю органів публічної влади складається з безпосередньо органів управління на місцях та опосередковано – громадськості (населення, бізнесових структур, громадських організацій, соціальних груп, здатних суттєво впливати на процес прийняття управлінських рішень) [16].

На думку Н. Пономарьова, «комунікації органів влади – це в певному сенсі кінцева ланка в ланцюжку безперервних політичних комунікацій. Політичний суб'єкт, який ще не завоював владу, проводить безперервну політичну кампанію, яка з наближенням виборів плавно переходить у передвиборну кампанію, з офіційної дати їх початку – у виборчу кампанію, а після завоювання влади перетворюється на комунікації органу влади. Підвищення інформаційно-комунікаційної результативності публічної влади стало таким же важливим, як поліпшення її регулюючої діяльності» [13, с. 27].

Як стверджує Н. Агафонова, «в управлінській моделі стратегія зв'язків з громадськістю ґрунтується на рівноправних

партнерських відносинах держави і суспільства. Під час партнерського діалогу, в якому домінує інтерес громадянського суспільства, відбувається трансформація громадської думки (об'єкта взаємодії). Така модель поширена у демократичних державах з розвинутим громадянським суспільством» [1, с. 24].

У сфері зв'язків з громадськістю в державному управлінні саме об'єктом виступає громадськість, на яку, власне, і спрямований вплив органів влади з метою формування в неї позитивної громадської думки.

На думку В. Водолазького, «найефективніший вплив на громадську думку в плані підвищення авторитету місцевої влади справляють такі форми PR, які здатні забезпечити збалансований двосторонній комунікаційний процес. Серед них певного значення набувають проведення дискусій і врахування громадської думки городян під час розробки й прийняття бюджету, вивчення громадської думки та зважання на неї в процесі ухвалення муніципальними органами найважливіших організаційних рішень тощо» [3, с. 10].

Зв'язки з громадськістю у системі державного управління розподіляються на внутрішні та зовнішні комунікації, причому зовнішні спрямовані на встановлення взаємодії органів державної влади з громадянами.

Внутрішні та зовнішні зв'язки системи державного управління утворюють основу комунікативної мережі, «яка проявляється:

1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– у ході реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;

– у ході виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, причому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;

– у ході керівництва вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;

– у ході керівництва роботою державних службовців всередині апарату кожного органу виконавчої влади;

2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:

– всередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад, в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);

– всередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;

– з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;

– з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами (наприклад, Президентом України), частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб» [4, с. 15].

Дослідниці Л. Балабанова і К. Савельєва [2] виокремили такі групи інструментів публік рилейшнз у контексті державного управління: «1) інструменти опосередкованого масового інформування – прес-релізи, прес-анонси, факт-листи, статті, коментарі тощо (зазначені інструменти мають особливо велике значення з погляду застосування їх під час контакту із засобами масової інформації); 2) публічні виступи й щорічні звіти; 3) спеціальні заходи (брифінги, конференції, прийоми, презентації, дні відкритих дверей, семінари, круглі столи тощо); 4) інструменти підтримки (виставки, ведення блогів, ведення сторінок у соціальних мережах, інтерактивність вебсайту тощо); 5) інструменти внутрішньої спрямованості (листки новин, інформаційні бюлетені, інформаційні стенди, оголошення, зустрічі (наради) з керівництвом тощо)» [2, с. 88].

У системі державного управління функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, опосередковане мережею Інтернет, спрямовується на «інформаційне наповнення» віртуального простору відомостями про діяльність влади. Така обов'язкова риса електронного каналу взаємодії, як діалогова інтерактивність, що забезпечує двосторонність взаємодії, помітно не врахована. Хоча можливість добровільної

реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку на офіційних вебсайтах органів державної влади присутня. Проте проведення вебконференцій, вебфорумів, діалогів представників влади і громадськості в режимі онлайн поки що перебуває на досить низькому рівні, що є суттєвим недоліком функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, адже електронна взаємодія, опосередкована мережею Інтернет, не може зводитись до викладу інформації про результати діяльності органів державної влади [10, с. 88].

Поступово в процесі активної взаємодії між органом влади та громадськістю остання може перетворюватися на суб'єкт у межах зворотного зв'язку. Загалом же суб'єктом PR-відносин між державою та громадськістю є органи державної влади й місцевого самоврядування.

Учені виокремлюють два види суб'єктів у сфері зв'язків з громадськістю: окрему особу (пресекретаря) і спеціально утворені для здійснення публік рилейшнз підрозділи – пресслужби (Ф. Шарков [20, с. 20]).

Як зазначає С. Колосок, зв'язки з громадськістю – це «постійний комунікативно-психологічний прямий та зворотний контакт органів управління будь-якої системи з громадськістю з метою створення, формування та функціонування позитивного іміджу управління, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін» [7, с. 7].

На думку О. Ковриги, «прозорість влади є однією з основних засад функціонування правової держави, в якій забезпечується участь громадськості у формуванні та здійсненні державної політики, її вплив на всі етапи процесу прийняття державних рішень, а також відкритий доступ до повної об'єктивної та достовірної інформації, якою володіють органи влади (публічної інформації). Від якості інформування громадськості про діяльність органів влади залежить, власне, її ефективність» [6, с. 111–112].

**Висновки.** Отже, зв'язок держави та громадськості здійснюється через налагодження двосторонніх стосунків, вза-

емовігідного конструктивного діалогу, співробітництва, взаємодії влади і громадськості, їхньої спільної відповідальності. Такий взаємозв'язок сприяє відкритому і прозорому інформуванню суспільства органами державної влади про свою діяльність, а також безпосередньому залученню громадськості до участі в розробці та прийнятті державно-управлінських рішень та реалізації державної політики.

### Список використаної літератури:

1. Агафонова Н.О. Сутність зв'язків з громадськістю у системі публічного управління. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2018. № 1. С. 10–31.
2. Балабанова Л.В., Савельєва К.В. Паблік рилейшнз : навчальний посібник. Київ : Професіонал, 2008. 528 с.
3. Водолазький В.А. Формування зв'язків із громадськістю в органах місцевого самоврядування: соціологічний аналіз моделей : автореф. дис. ... канд. соціол. наук : 22.00.03. Київ, 2003. 16 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
5. Драгомирецька Н.М., Кандагура К.С., Букач А.В. Комунікативна діяльність у державному управлінні : навчальний посібник. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 180 с.
6. Коврига О.С. Взаємодія органів державної влади з громадськістю в системі державного управління України. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. 4 Том 31 (70). С. 109–114.
7. Колосок С.В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Одеса, 2003. 204 с.
8. Королько В.Г. Основы паблік рилейшнз. Киев : Ваклер; Москва : Рефл-бук, 2000. 528 с.
9. Кохан А.І. Державна комунікативна політика – механізм ефективної діяльності інституту публічної влади в Україні. *Вісник НАДУ «Державне управління: теорія та практика»*. 2011. № 1. С. 2–8.
10. Малаш С.М. Аналіз взаємодії з громадськістю органів виконавчої влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 19. С. 87–89.
11. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Кривокульська Н.М. Менеджмент державних уста-

- нов і організацій / за ред. А.Ф. Мельник. Київ : ВД «Професіонал», 2006 р. 464 с.
12. Моисеев В.А. Паблік рилейшинз : теория и практика. Киев : АИРА, 1999. 376 с.
  13. Пономарев Н.Ф. Информационная политика органа власти: пропаганда, антипропаганда, контрпропаганда. Пермь : изд-во Перм. гос. техн. ун-та, 2007. 185 с.
  14. Почепцов Г.Г. Стратегические коммуникации. Стратегические коммуникации в политике, бизнесе и государственном управлении. Киев : Альтерпрес, 2008. 224 с.
  15. Слісаренко І.Ю. Паблік рилейшнз у системі комунікації та управління. Київ : МАУП, 2001. 104 с.
  16. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : дис. ... канд. наук з державного управління : 25.00.02. Харків, 2009. 207 с.
  17. Тимофеев С.П., Кириленко О.В. Зв'язки органів публічного управління з громадськістю як важливий елемент розбудови громадянського суспільства. *Наукові праці. Серія: Державне управління*. 2017. Т. 305. № 293. С. 61–66.
  18. Ткач Л.М., Прокоф'єва К.А., Ходаковська А.Ю. Зв'язки з громадськістю як феномен управління інформаційними процесами. *Вісник Придніпровської державної академії будівництва та архітектури*, 2016. № 6 (219). С. 62–68.
  19. Хохлова Е.А. Коммуникационные процессы в современном социокультурном пространстве : автореф. дис. ... канд. филос. наук : 09.00.11. Ставрополь, 2006. 26 с.
  20. Шарков Ф.И. Паблік рилейшнз. Москва : Дашков и К, 2013. 332 с.
  21. Шварценберг Р.Ж. Политическая социология: В 3 ч. Ч. 1. Москва, 1992. 180 с.
  22. Шпортко О. Поле публічної політики. *Політичний менеджмент*. 2010. № 5 (44). С. 90–96.
  23. Communicating Public Relations' Value: Business Value and Public Good are Essence of PR Today. *Public Relations Society of America*. URL: [https://www.prsa.org/Intelligence/BusinessCase/Communicating\\_Public\\_Relations\\_Value#.VnLC9NKLTIU](https://www.prsa.org/Intelligence/BusinessCase/Communicating_Public_Relations_Value#.VnLC9NKLTIU).
  24. Deutsch K.W. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. London : Free Press of Glencoe. 2003. 316 p.

### **Sopina O. Relations with the public as a factor of improving the communication mechanism of public administration**

*The article reveals the essence of communications in public administration; highlights scientific approaches to communicative interaction between public authorities and the public. It is noted that an important factor in improving the communication mechanism of public administration is to update the concept of managing internal public relations, regulating public information and ensuring constant communication between the government and citizens.*

*The awareness of society with the essence of socio-economic processes taking place in the state, social activity is the key to the success of modernization of the country, the implementation of state reforms. It is pointed out that public relations in the system of public administration is divided into internal and external communications, and external aimed at establishing the interaction of public authorities with citizens. It is emphasized that the strategy of public policy on public relations management should be based on the principles of openness and transparency in order to provide the public with important information about the activities of public authorities. In the field of public relations in public administration, the object is the public, which, in fact, is the influence of the authorities in order to form a positive public opinion. Emphasis is placed on the fact that modern means of communicative interaction, in particular PR-communication technologies have become an effective management tool. The need for constant direct and feedback between the authorities and society is emphasized. Communication between the state and the public is carried out through the establishment of bilateral relations, mutually beneficial constructive dialogue, cooperation, interaction between government and the public, their joint responsibility.*

**Key words:** public, public policy, interaction, public relations, communications, communication mechanism, communicative interaction, public authorities, public relations, management.