

УДК 342.25

І. В. ПАНТЕЛЕЙЧУК

## МІСЦЕ ТА РОЛЬ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ У ФОРМУВАННІ ІМІДЖУ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ

*Визначено роль і місце зв'язків з громадськістю в системі органів державної влади. Здійснено функціональний аналіз управлінських зв'язків з громадськістю в контексті формування позитивного іміджу державних органів.*

*The role and place of communications is determined with public in the system of public authorities. The functional analysis of administrative communications is carried out with public in the context of forming of positive image of state organs.*

**Ключові слова:** зв'язки з громадськістю, імідж, органи державної влади.

Розвиток демократії та функціонування громадянського суспільства нерозривно пов'язано з визнанням громадської думки як основного чинника в завоюванні й утриманні соціальної довіри. Із зростанням добробуту населення підвищується його вимогливість до суспільної значущості управлінської діяльності, пов'язаної зі станом соціального настрою, досягненням співпраці і соціального партнерства в суспільстві. Усе це обумовлювало потребу розвитку інфраструктури соціального спілкування, яка б забезпечувала своєрідний діалог на основі узгодження груп інтересів і взаємовигідної довіри. Тим самим громадськість повинна стати рівноправним партнером у регулюванні соціальних відносин разом з владно-управлінськими структурами. У цьому полягає суть пошуку ефективної “суспільної участі” в усіх сферах життєдіяльності суспільства – через включення соціального настрою і громадської думки в ухвалення управлінських рішень як доповнення до демократичних процесів у відкритому суспільстві.

Така потреба викликала до життя новий феномен організації суспільної взаємодії – зв'язки з громадськістю (від англ. public relations – паблік рілейшинз): “установлення двостороннього спілкування для виявлення загальних уявлень або загальних інтересів в досягненні взаєморозуміння, заснованого на правді, знаннях і повній інформованості” [2, с. 13]. Американський дослідник Ф. Сайтэл термін “зв'язки з громадськістю” вважає не зовсім коректним, стверджуючи, що більш доцільно було б вживати “зв'язки з групами громадськості”, оскільки фахівці мають справу не з усією громадськістю відразу, а з різними цільовими аудиторіями, що мають різні потреби [8, с. 14].

Сучасний науковий дискурс з питань зв'язків з громадськістю представлений різними науковими школами, які мають різні традиції щодо вживання назви даного феномену. Так, у Болгарії вживається термін “суспільна комунікація”, у Білорусії – “громадські зв'язки”, в Росії та Україні – власне “зв'язки з громадськістю”. Незважаючи на різні термінологічні визначення, суть зв'язків з громадськістю не

змінюється і полягає у виконанні ними своєї стратегічної ролі – управлінні іміджем. Зокрема, автори “Маніфесту зв’язків з громадськістю” (1986 р.) стверджують, що перед фахівцями по зв’язках з громадськістю (далі – ЗГ) стоїть завдання проектування “інституціонального іміджу” організації, з метою позиціонування її діяльності, організації відповідності її діяльності очікуванням партнерів, встановлення взаємної довіри [3, с. 44].

Теоретичний аналіз наукової літератури засвідчив, що особливої актуальності проблематика зв’язків з громадськістю в системі органів державної влади набуває в другій половині ХХ ст. і пов’язана з такими зарубіжними і вітчизняними науковцями, як С. Блек, Ф. Буарі, І. Міхаель, Ф. Сайтел, Р. Харлоу, О. Карпунин, В. Авер’янов, В. Моїсеев, С. Колосок та Л. Руйс Мендісабаль. У той же час комплексного дослідження потребує визначення місця і ролі зв’язків громадськості у формуванні іміджу органів державної влади, що й обумовило предмет даного дослідження і окреслило завдання статті: здійснити функціональний аналіз зв’язків з громадськістю в системі державного управління; визначити принципи діяльності служб ЗГ у формуванні іміджу державних інституцій; розглянути ЗГ як механізм довіри/недовіри до державних органів.

Як засіб впливу на громадську думку, зв’язки з громадськістю мають давні історичні традиції, починаючи з античного світу, але власне процес інституціалізації ЗГ розпочався в США у ХІХ ст. У 1807 р. Т. Джеферсон вперше використав поняття “зв’язки з громадськістю” під час виступу в Конгресі, розуміючи під ним діяльність органів державної влади в напрямі створення атмосфери довіри до них з боку громадськості.

Процес демократичного розвитку політичної системи суспільства, введення всезагального виборчого права і формування інститутів громадянського суспільства (політичних партій, ЗМІ, профсоюзів тощо) створювали ситуацію взаємозалежності інститутів громадянського суспільства і органів державної влади. В умовах демократії державні органи не могли ефективно здійснювати свої функціональні обов’язки, не взаємодіючи із суспільством, а також пересічними громадянами, не заручившись їх підтримкою при вирішенні життєво важливих завдань. У системі взаємодії державного апарату та суспільства методи примусу поступилися конструктивному діалогу, що передбачав урахування інтересів і координацію зусиль різних груп населення і організацій у вирішенні певних питань, виробленні спільної стратегії дій. Це обумовило створення в органах державної влади спеціальних структур, які б забезпечували постійний діалог з населенням і об’єднаннями громадян [9, с. 10].

Такими структурами стали зв’язки з громадськістю як ефективний механізм залучення громадськості на підтримку діяльності органів державної влади. Розуміння важливості інституту ЗГ у процесі формування громадської думки викликало потребу в науковій розробці даної проблематики. В Університеті Нью-Йорку було створено першу навчальну кафедру ЗГ, яку очолив Е. Бернейз – автор першої теоретичної праці із зазначеної проблематики, що вийшла друком у 1913 р. і мала назву “Кристалізація громадської думки” [12]. Відтак, можна відзначити, що почалося формування науки і діяльності “зв’язки з громадськістю”. На початок 30-х рр. ХХ ст. ЗГ утверджуються як окрема галузь професійної діяльності, відтак, при

органах влади з'являється посада радника ЗГ.

Гене́за становлення ЗГ та особливості їх розвитку в ХХ ст. свідчить про актуалізацію дослідження даного феномена серед теоретиків і практиків, що обумовило виникнення близько 500 дефініцій сутності ЗГ. Узагальнивши їх, автори монографії “Ефективні зв’язки з громадськістю” запропонували визначати зв’язки з громадськістю як функцію управління, метою якої є налагодження комунікативних зв’язків між організацією та громадськістю і від якої залежить їх ефективність [11]. Такої ж думки дотримується американський учений Р. Харлоу, стверджуючи, що як особлива функція управління ЗГ покликані:

- налагоджувати та підтримувати взаємозв’язки, взаєморозуміння та співпрацю між організацією та громадськістю;
- сприяти вирішенню спірних питань і розв’язанню проблем між владою та окремими групами громадськості;
- досліджувати громадську думку та адекватно реагувати на неї;
- визначати та окреслювати межі відповідальності керівництва перед громадськістю;
- забезпечувати своєчасні ефективні зміни керівної ланки управління;
- передбачати тенденції суспільного розвитку з метою завчасного попередження тих, що носять негативний характер [10, с. 345].

Тобто, сутністю діяльності служб ЗГ є здійснення впливу на процес формування громадської думки. У даному контексті громадська думка – це консенсус індивідуальних точок зору з конкретних питань, який має сильний вплив на певну групу людей. Прагнення вплинути на точку зору індивідуума з приводу певної проблеми і є завданням ЗГ [8, с. 59].

Використовуючи служби ЗГ для здійснення адресного управління громадською думкою, органи державної влади прагнуть до формування позитивного іміджу власних інституцій з метою створення сприятливого суспільного клімату для своєї діяльності. Враховуючи цей факт, Перша Всесвітня Асамблея асоціацій зв’язків з громадськістю, що відбулася в серпні 1978 р. визначила діяльність ЗГ як “мистецтво і суспільну науку аналізу тенденцій, передбачення їх наслідків, консультування керівників організації й впровадження програм дій, які служать як організації, так і суспільним інтересам” [7, с. 5].

Як випливає із наведеного визначення ЗГ, результатом їх діяльності повинна стати відповідна поведінка організації та розуміння громадськістю цієї поведінки. Сьогодні ЗГ визначають як комунікаційне управління (інколи стандарти комунікаційного управління); репутацію керівництва і зовнішні зносини керівництва. Фрейзер Лайклі з Канадського товариства зв’язків з громадськістю підкреслює, що всі зазначенні функції – це керівні ролі [14, с. 7–13].

Загалом ЗГ у системі державної влади реалізують специфічну функцію управління іміджем органів державної влади, яка покликана сприяти налагодженню, підтримці взаєморозуміння і співробітництва між органами державної влади та громадськістю. У межах реалізації зазначеної функції суб’єктом цих відносин виступають державні органи та органи місцевого самоврядування, а об’єктом управління ЗГ буде громадськість в особі громадян, виборців, партій, громадських

організацій, корпорацій, на які направлений інформаційний вплив і з якими встановлюються комунікаційні зв'язки.

Під впливом глобалізаційних процесів відбуваються суттєві перетворення в системі державного управління, розширюються та удосконалюються функції державного апарату, який повинен розробити стратегію і тактику діяльності держави в сучасних умовах. Виникнення “глобального управління”, “глобального громадянського суспільства” перетворює громадян із об'єктів управління на повноцінних суб'єктів, що у свою чергу, ставить нові завдання перед службами ЗГ у системі державного управління. Тому до основних функціональних завдань зв'язків з громадськістю в системі державного управління можна віднести:

- участь у демократизації державного управління;
- сприяння становленню громадянського суспільства.

Ці напрямки взаємообумовлені причинно-наслідковими зв'язками, оскільки однієї мети неможливо досягнути без іншої, так як для формування громадянського суспільства необхідна демократизація державного управління, яка, у свою чергу, неможлива без відповідних запитів суспільства. Американський дослідник С. Блек переконаний, що ефективна діяльність демократії, яка визначається, як уряд народу, обраний народом й існуючий для народу, не можлива без якісних ЗГ [2, с. 20]. Виборці повинні знати, як працює державний апарат, як визначається механізм прийняття управлінських рішень, і чи враховується при цьому думка верховного носія влади — народу. Тому перед ЗГ стоїть завдання надання професійних консультацій громадянам щодо їх прав і свобод незалежно від того, представники якої політичної сили знаходяться при владі.

Основним принципом демократії є участь громадян у прийнятті найважливіших рішень, яка може бути забезпечена доступом до повної достовірної інформації. Тому саме зв'язки з громадськістю і реалізують необхідність забезпечення відкритості політичного процесу для включення в нього громадськості, створюючи механізм, за допомогою якого демократична влада підтримує міцні відносини з виборцями на основі взаєморозуміння та обміну інформацією. На думку англійського дослідника Д. Міхаеля, об'єктивну оцінку діяльності органів державної влади громадськість може дати лише тоді, коли володіє повною і необмеженою інформацією, а це, відповідно, може забезпечити контроль за владою [15]. У даному контексті важливо наголосити, що ЗГ створюють можливість для забезпечення такого аспекту демократії, який ми називаємо відкритістю влади для громадськості та відкритості громадськості для влади.

Підкреслюючи важливість служб ЗГ у системі державного управління, В. Моїсєєв характеризує їх діяльність як “сприяння державі у вирішенні об'єктивних протиріч між плюралізмом політичної сфери суспільства і цілісністю державної влади” [6, с. 171]. Таким чином, ЗГ є важливим інструментом формування позитивного іміджу органів державної влади, який покликаний забезпечувати різні форми взаємодії між державою та громадськістю на основі узгодження спільних потреб, інтересів, позицій і налагодження співпраці.

Налагодження співпраці передбачає двосторонню взаємодію і зв'язки, які формуються у процесі діалогового спілкування між органами державної влади і

різними контактними (цільовими) аудиторіями в умовах повсякденної діяльності. Установлення двостороннього спілкування як консенсусної комунікації обумовлює потреби:

а) для органів державної влади: досягнути сприятливого відношення до себе з боку громадськості за допомогою розповсюдження інформаційно-роз'яснювальних матеріалів, проведення активних акцій, що візуально і вербально презентують життєдіяльність державного апарату;

б) для громадськості: добитися реалізації права знати все, що відноситься до суспільної життєдіяльності і пов'язане з діяльністю державних інституцій.

Налагодження партнерських відносин між державними інституціями і громадськістю відбувається посередництвом спілкування. Брак спілкування породжує непорозуміння, деконструктивізм, тому перед ЗГ стоїть завдання удосконалення каналів спілкування, розробка нових засобів створення двостороннього потоку інформації і порозуміння. Використовуючи традиційний підхід до комунікацій ЗГ, можна визначити зовнішні і внутрішні аудиторії органів державної влади, де зовнішніми цільовими аудиторіями виступають різні цільові групи, ЗМІ, органи державної влади інших країн, партнери по політичним блокам, союзам, конкуренти, внутрішніми – державні службовці.

Ефективний взаємозв'язок між зазначеними аудиторіями не можливий без конструктивного діалогу, що ґрунтується на відповідному рівні довіри до органів державної влади. Американський фахівець у галузі ЗГ Ч. Бюргер, аналізуючи в 1998 р. у своїй статті “Зауваження до інституту зв'язків з громадськістю” процес формування громадської думки службами урядових ЗГ, стверджував, що “навіть найкраща у світі PR-кампанія не здатна переконати людей повірити в щось, якщо реальність руйнує цю віру, тому що реальність обмежує те, що може бути зроблено фахівцями із ЗГ. Сьогоднішні події не тільки приносять шкоду президенту, Конгресу і законності, але і невідворотно руйнують дух довіри і цілісності, що так необхідний для формування демократичного суспільства” [13].

Тому встановлення партнерських відносин із кожним індивідумом є головною метою ЗГ, а також “створення моральних, психологічних і інтелектуальних умов для конструктивного діалогу, визнання права кожної із сторін на свою позицію і висловлення власної точки зору” [3, с. 60]. Недотримання таких умов може призвести до руйнації діалогу, байдужості або ж навіть агресивності з боку громадськості до державних органів. Існує декілька базових причин, що породжують недовіру громадян до органів державної влади, а саме:

– технічні причини – відсутність в органах державної влади служб ЗГ і фахівців із даного профілю, що провокує нездатність адекватно реагувати на вимоги часу;

– культурно-історичні – визначаються особливостями політичної культури, які проявляються в українців, наприклад у традиційно невисокому рівні довіри громадян до діяльності державного апарату;

– організаційні причини – низький рівень компетенції державних службовців, що проявляється в неспроможності налагодити ефективну роботу служб ЗГ, що обумовлюється, у свою чергу, небажанням змінювати розповсюджений стиль роботи, який характеризується закритістю, відсутністю гласності тощо;

– соціальні причини – обумовлені тим, що державна служба працює на задоволення власних інтересів і потреб, ігноруючи реальні потреби суспільства і впроваджуючи політичні рішення, які не відповідають інтересам громадян [6, с. 174].

Аналіз діяльності вітчизняних органів влади дозволив виділити ще одну, п'яту причину, що провокує відсутність конструктивного виконання своїх функціональних обов'язків служб ЗГ у системі органів державної влади – це відсутність належних ресурсів: недостатнє фінансування, відсутність матеріально-технічної бази.

На думку деяких дослідників, найважливішим аспектом ЗГ є персональний контакт державного службовця з громадянином [4, с. 62]. Саме особистий контакт залишає найбільш яскраві враження і впливає на характер сприйняття іміжду державних інституцій, і навпаки, якщо відношення до пересічного громадянина з боку чиновника є упередженим, неввічливим, то неприємні враження після такого спілкування не знівелюються ніякими наступними позитивними повідомленнями, репортажами в ЗМІ.

Виконуючи свої функціональні обов'язки, ЗГ розробляють певні технології взаємодії з громадськістю, до яких відносяться: створення іміжду; технологія вивчення громадської думки; технології роботи з інформацією; технології відносин з ЗМІ; реклама; переговорні технології (концепція принципів переговорів); лобізм; технології роботи з персоналом [15]. Зв'язок служб ЗГ з громадськістю забезпечується посередництвом різних комунікаційних каналів, до яких відносяться ЗМІ, групове і міжособистісне спілкування, виступи, спеціальні заходи, керовані чутки тощо, характер використання комунікативних каналів: цілеспрямовані контакти з пресою, вплив на журналістів, створення новин, подій, що здатні викликати інтерес ЗМІ.

Ефективна робота служб по ЗГ може бути забезпечена шляхом дотримання низки методологічних принципів, до яких В. Моїсєєв відносить:

– системність – передбачає, що діяльність служб ЗГ не зводиться до набору механічно пов'язаних один з одним прийомів, методів і процедур взаємодії із громадськістю, а виступає саме системою, в якій присутні збалансованість цілей і засобів, співпадіння економічних, правових, політичних, моральних і технологічних регуляторів ЗГ, що дозволяє досягати необхідних результатів.

– адекватність – відповідність структури служби ЗГ, предмету і технологій її діяльності заявленій меті. Особливо важливою є здатність служби до прогнозування, вироблення випереджувальної моделі дій і вміння адекватно реагувати на суспільні зміни.

– принципи “гнучкої технології” – гнучкість кадрів, матеріально-технічної бази, фінансів, виробничих ресурсів відповідно до вимог часу [6, с. 179–180].

Оскільки при управлінській моделі ЗГ громадськість контактує з органами державної влади як клієнт, що отримує послуги, то основними вимогами до принципів практичної діяльності органів державної влади будуть – простота структур, професіоналізм, відкритість, доступність [1].

Враховуючи той факт, що без належного розвитку комунікацій фактично неможливо досягти необхідного рівня стабілізації суспільних відносин та суспільного розвитку, перед управлінськими ЗГ стоїть завдання регулювання відносин між органами державної влади та суспільством, економікою і політикою, політикою і культурою. Виконання такого завдання неможливе без позитивного

іміжду органів державної влади, формування якого покладено на управлінські зв'язки з громадськістю. З цією метою діяльність служб ЗГ передбачає: вироблення зовнішньої та внутрішньої інформаційно-комунікативної політики державних органів; позитивні дії, що забезпечують контакти між громадськістю і державними органами; заходи, направлені на виявлення і управління кризовими ситуаціями, боротьбу з чутками або іншими джерелами нерозуміння; заходи, направлені на розширення сфери впливу державного апарату засобами, що адекватні поставленій цілі і не суперечать соціальній етиці і відповідальності перед суспільством.

Література:

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада: конституційні засади: шляхи формування / В. Б. Авер'янов, О. Д. Кручан. – Х. : Право, 1998. – 294 с.
2. *Блэк Сэм.* Паблик рилейшнз. Что это такое? / Сэм Блэк. – М. : Новости, 1990. – 239 с.
3. *Буари Филипп А.* Паблик рилейшнз или стратегия доверия / Ф. А. Буари ; пер с фр. – М. : Консалтинговая группа “ИМИДЖ – Контакт”; ИНФРА-М, 2001. – 178 с.
4. *Журавський В.* Політична еліта України: теорія і практика трансформації / В. Журавський, В. Кучеренко, М. Михальченко. – К. : Логос, 1998. – 260 с.
5. *Карпухин О.* Формирование масс: Природа общественных связей и технологий “паблик рилейшнз”: Опыт историко-социологического исследования / О. Карпухин, Э. Макаревич. – Калининград : Янтар. сказ. 2001. – 234 с.
6. *Моисеев В. А.* Паблик рилейшнз. Теория и практика / В. А. Моисеев. – ООО “ИКФ Омега – Л”, 20001. – 376 с.
7. *Ньюсом Даг.* Все о PR. Теория и практика паблик рилейшнз. – 7-е изд. / Д. Ньюсом, Дж. Ван С. Терк, Д. Крукеберг ; пер. с англ. – М. : Консалтинговая группа “ИМИДЖ – Контакт”; ИНФРА-М, 2001. – 628 с.
8. *Сайтэл Фрэйзер П.* Современные паблик рилейшнз / Ф. П. Сайтэл ; пер с англ. – 8-е изд. – М. : Консалтинговая группа “ИМИДЖ-Контакт”; ИНФРА-М, 2002. – 592 с.
9. Связь с общественностью – “паблик рилейшнз” – государственной власти и управления / под общ. ред. проф. В. С. Комаровского. – 2-е изд. – М.; Алматы, 1997. – 234 с.
10. *Харлоу Р.* Паблик Рилейшнз / Р. Харлоу. – М. : Эксмо, 2005. – 367 с.
11. *Baskin Otis, Aronoff Graig, Lattimore Dan.* Public Relations. The Profession and the Practice. 4 th ed. – Chicago, 1997
12. *Bernays Edward.* Crystallizing Public Opinion. – N.Y., 1961.
13. *Chester Burger.* Remarks to The Institute for Public Relations, Union Lerague Clab. – New York. – December 2. – 1998.
14. *Fraser Likely.* “The Knock and the Roles in Public Relations/Communikations”, Journal of Corporate Public Relations (1994-1995), P. 7–13.
15. *Michael I.* The politics of secrecy. – Harmondsworth, Penguin books, 1982

*Надійшла до редколегії 16.09.2009 р.*