

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.354:303.094.7

**І.М. Олійченко**, д-р наук з держ. упр.**М.Ю. Дітковська**, канд. наук з держ. упр.

Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

**Ю.Д. Юрченко**, канд. наук з держ. упр.

Головне управління Пенсійного фонду України в Чернігівській області, м. Чернігів, Україна

### **ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ФАКТОР ПУБЛІЧНОСТІ ВЛАДИ**

**И.М. Олейченко**, д-р наук по гос. упр.**М.Ю. Дитковская**, канд. наук по гос. упр.

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

**Ю.Д. Юрченко**, канд. наук по гос. упр.

Главное управление Пенсионного фонда Украины в Черниговской области, г. Чернигов, Украина

### **СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР ПУБЛИЧНОСТИ ВЛАСТИ**

**Ihor Oliychenko**, Doctor of Public Administration**Maryna Ditkovska**, PhD in Public Administration

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine

**Yurii Yurchenko**, PhD in Public Administration

The main Department of Pension Fund of Ukraine in Chernihiv region, Chernihiv, Ukraine

### **PUBLIC RELATIONS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A FACTOR OF AUTHORITY'S PUBLICITY**

*Проведено аналіз змісту та особливостей зв'язків з громадськістю в системі державного управління як фактора публічності влади. Досліджено нормативно-правове забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади та використання форм і методів публік рилейшнз у державному управлінні. Запропоновано шляхи удосконалення зв'язків з громадськістю в органах державної влади.*

**Ключові слова:** державне управління, зв'язки з громадськістю, комунікативний процес, служби зв'язків з громадськістю, публічність влади.

*Проведен анализ содержания и особенностей связей с общественностью в системе государственного управления как фактора публичности власти. Исследовано нормативно-правовое обеспечение информационной открытости органов государственной власти и использование форм и методов публик рилейшнз в государственном управлении. Предложены пути совершенствования связей с общественностью в органах государственной власти.*

**Ключевые слова:** государственное управление, связи с общественностью, коммуникативный процесс, службы по связям с общественностью, публичность власти.

*The content and features of public relations in public administration as a factor of public authority have been analyzed. Regulatory support information openness of public authorities and the use of forms and methods of public relations in public administration have been studied. Ways of improving public relations in government have been suggested.*

**Key words:** public administration, public relations, communication process, service of public relations, public authorities.

**Постановка проблеми.** Важливою умовою демократизації держави є відкритість державної влади, становлення громадянського суспільства. Органам державної влади необхідна підтримка громадськості та ефективний зворотний зв'язок із суспільством. Особливої актуальності в наш час набуває використання засобів, методів, прийомів та процедур соціально-культурної технології «публік рилейшнз» (PR), які дозволяють забезпечити діалог між державою та громадянами, формування громадської думки, стимулювання громадянської активності, підвищення авторитету та довіри до органів державної влади.

Використання форм і методів публік рилейшнз спонукає громадян займати активну позицію щодо державних справ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у розвиток теорії і практики PR внесли зарубіжні та вітчизняні вчені: Е. Бернайз, Д. Грюніг, Р. Харлоу,

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

С. Катліб, А. Сентер, Г. Брум, Д. Доті, Дж. Бергер, Л. Кортленд, Дж. Бернет, В. Королько, В. Музикант, В. Блажнов, І. Альошина, В. Бугрим, В. Мойсеєв, Є. Ромат та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на ґрунтовні дослідження паблік рилейшнз у системі державної влади, питання зв'язків з громадськістю в системі державного управління як фактора публічності влади вивчені недостатньо. Тому проблеми їх удосконалення є особливо актуальними.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження змісту та особливостей прояву зв'язків з громадськістю в системі державного управління як фактора публічності влади та надання пропозицій щодо їх удосконалення.

Об'єктом дослідження є процес удосконалення зв'язків з громадськістю в системі державного управління як фактора публічності влади.

Предметом дослідження є теоретичні положення та прикладні підходи до удосконалення зв'язків з громадськістю в органах державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «зв'язки з громадськістю» є складовою більш широкого поняття PR. Застосування PR дозволяє надавати інформацію в такий спосіб, який показує соціальне значення дій органів державної влади, характеризує значущість впливів держави на суспільство, привертає увагу суспільства. Зв'язки з громадськістю можуть здійснюватись за допомогою засобів масової комунікації, а також у вигляді звернень громадян та їх прийому посадовими особами.

Паблік рилейшнз є однією з комунікаційних стратегій, стратегій взаємодії, обміну інформацією. PR передбачає рух інформації від джерела до одержувача. Стосовно органів державної влади PR передбачає комунікацію як усередині організації, так і зовнішню, тобто взаємодію між організацією та громадськістю [3, с. 242–243].

Паблік рилейшнз – це функція управління, що передбачає вивчення й аналіз настроїв громадськості, гармонізацію політики організації або особи із суспільними інтересами, сприяє реалізації програми дій, спрямованих на досягнення громадського розуміння та схвалення [2, с. 3].

Питання інформаційної відкритості органів державної влади України регулюють відповідні законодавчі акти. Основним документом стосовно цієї сфери є Конституція України [4]. У ст. 5 Конституції України визначено, що «народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування», у ст. 38 зазначено: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...», ст. 40 визначає, що «усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк» [4, с. 21].

Закон України «Про інформацію» [7] визначає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадові особи зобов'язані надавати інформацію, що стосується їх діяльності, письмово, усно, телефоном чи використовуючи публічні виступи своїх посадових осіб. Таким чином, інформація про діяльність органів влади обов'язково повинна надаватись. Однак це зобов'язання пов'язане переважно з інформаційними запитами.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» [5] визначає порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом, та інформації, що становить суспільний інтерес. Згідно із цим Законом доступ до публічної інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання та поширення

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

інформації, крім обмежень, встановлених законом; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Складовою частиною законодавства України про інформацію є Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [9]. Згідно з цим Законом засоби масової інформації України мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Стаття 22 зазначеного Закону визначає перелік офіційних документів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, обов'язкових для опублікування в офіційних виданнях (відомостях, бюлетенях, збірниках, інформаційних листках тощо) та друкованих засобах масової інформації відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Основи доступу громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування закріплені у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8].

Закон України «Про звернення громадян» [6] регулює питання практичної реалізації громадянами України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Цей Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [10], передбачено розміщення і періодичне оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади відомчої інформації на власних веб-сайтах та створення Єдиного урядового веб-порталу, визначено склад та вимоги до інформації, яка підлягає оприлюдненню.

Отже, зв'язки з громадськістю в системі державного управління – це цілеспрямована взаємодія структур державного апарату (органів, організацій і установ) з громадянами та суспільними інститутами, які можна визначити як інформаційно-комунікативну функцію державної влади й управління, що реалізується ними і дає змогу оцінювати ставлення різних кіл громадськості до тих чи інших рішень і дій [1, с. 87].

Зв'язки з громадськістю також можна визначити як спеціалізовану частину державного управління, що формує й підтримує взаємовигідні відносини громадянського суспільства з органами державної влади.

Функції координації роботи органів виконавчої влади з громадськістю та засобів масової інформації здійснює Секретаріат Кабінету Міністрів України, до складу якого входить департамент інформації та комунікацій з громадськістю. На урядовому порталі, як єдиному веб-порталі органів виконавчої влади, розміщено інформаційні матеріали щодо звернення громадян, такі як: звернення стосовно запобігання і протидії корупції, графік особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України, порядок організації та проведення особистого прийому громадян, контактна інформація та актуальні питання щодо звернень громадян, нормативно-правові акти, графік проведення прямої телефонної лінії Кабінету Міністрів України, інформація та звіти про роботу зі зверненнями громадян, що надійшли до Кабінету Міністрів України.

Впродовж 2014 року до Кабінету Міністрів України надійшло 26 908 індивідуальних та колективних звернень від 191 522 громадян з усіх регіонів України та з-за кор-

---

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

---

дону. З них 2921 – звернення, подані на особистому прийомі у приймальні Кабінету Міністрів України.

Найбільше звернень до Кабінету Міністрів України надійшло від жителів м. Києва (19,6 % усіх звернень), Київської (7,6 %) та Харківської (6,5 %) областей. Найменше – з м. Севастополя (0,1 %), Автономної Республіки Крим (0,9 %) та Волинської області (1,2 %).

Найбільш актуальними питаннями, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів України впродовж року, були питання стосовно:

- забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян (зокрема, щодо діяльності органів внутрішніх справ) – 27,5 % від усіх звернень;
- соціального захисту (переважно звернення з вимогами проведення перерахунку пенсії) – 16,3 %;
- діяльності центральних органів виконавчої влади (переважно відгуки щодо суспільно-політичних подій у країні) – 10,8 %;
- фінансової, податкової, митної політики (щодо повернення коштів з банківських установ та кредитних спілок, механізму виплати знецінених заощаджень часів СРСР) – 6,6 %;
- комунального господарства (щодо вартості та якості житлово-комунальних послуг) – 5,6 %.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2010 р. № 924 «Про організацію особистого прийому громадян у Кабінеті Міністрів України» проводилась робота щодо організації особистого прийому громадян членами Кабінету Міністрів України відповідно до затвердженого графіка. Відбулися 98 прийомів громадян, під час яких звернулось 1693 особи. За усіма зверненнями громадян надавалися доручення відповідним центральним та місцевим органам виконавчої влади для їх розгляду в установленому порядку.

Відповідно до графіка, затвердженого Прем'єр-міністром України, проводилась пряма телефонна лінія Кабінету Міністрів України за участю членів Уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади. Відбулися 92 заходи, під час яких громадянам було надано необхідні відповіді та роз'яснення, вжито відповідних заходів реагування.

За даними, поданими центральними та місцевими органами виконавчої влади, до органів виконавчої влади разом надійшло 579 361 звернення від 1 521 501 громадянина.

Також функціонує сайт «Громадянське суспільство і влада» – урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс, покликаний сприяти взаємодії громадян та їх об'єднань з Кабінетом Міністрів України та органами виконавчої влади у процесі формування і реалізації державної політики, а також надавати інформацію про діяльність Уряду з питань сприяння розвитку громадянського суспільства ([http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article)).

На рівні обласних державних адміністрацій, зокрема Чернігівської, зв'язки з громадськістю забезпечують відповідні управління та відділи, однак лівова частка роботи покладається на департаменти інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю.

Основними завданнями Департаменту є:

- аналіз і прогнозування суспільно-політичних процесів у регіоні;
- інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації внутрішньої політики держави;
- сприяння місцевим органам виконавчої влади у забезпеченні взаємодії з політичними партіями та громадськими організаціями;

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

- реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства;
- забезпечення конституційного права громадян на свободу слова за рахунок сприяння безперешкодній діяльності засобів масової інформації;
- реалізація державної політики у сфері інформації та видавничої справи;
- розвиток інформаційного простору та інформаційної інфраструктури області.

На сайті Чернігівської державної адміністрації у рубриці «Звернення до громадян» надано інформацію про наступне:

- графік особистого прийому;
- гаряча телефонна лінія Голови облдержадміністрації;
- законодавча база;
- зразок звернення;
- інформація про стан роботи зі зверненнями громадян;
- склад постійно діючої комісії з питань розгляду звернень громадян;
- статистичні дані;
- актуальні питання щодо звернень громадян;
- графіки особистого прийому громадян посадовими особами районних державних адміністрацій.

Упродовж січня – грудня 2014 року на адресу обласної державної адміністрації надійшло 6881 письмове звернення громадян і на особистий прийом звернулось 115 громадян, що у відсотковому виразі на 30 % більше, ніж за аналогічний період минулого року (5560 письмових звернень і 159 громадян скористалось правом на особистий прийом керівництвом облдержадміністрації).

Серед звернень, що надійшли до обласної державної адміністрації і розгляд яких здійснювався відповідно до Закону України «Про звернення громадян», 90 % становлять заяви чи клопотання, 6 % – скарги, 4 % – пропозиції і зауваження.

25 % від усіх звернень становлять звернення від громадян, які мають передбачені законодавством пільги, зокрема інвалідів I, II, III групи (10 %); багатодітних сімей, одиноких матерів, матерів-героїнь (9 %); дітей війни (4 %); учасників та інвалідів війни, учасників бойових дій (1,3 %).

Водночас зі збільшенням (у порівнянні з відповідним періодом минулого року) загальної кількості звернень, зменшилась кількість надходження письмових звернень через органи влади вищого рівня з 14 % до 6 %, а саме:

- Адміністрації Президента України – 247 (515 у 2013 р.);
- Кабінету Міністрів України – 102 (200 у 2013 р.);
- Верховної Ради України – 39 (42 у 2013 р.).

Через Державну установу «Урядовий контактний центр» у звітному періоді надійшло 5760 (або 84 %) звернень (3813 у 2013 році).

Всього у зверненнях було порушено 7086 питань, з них 2160 (30 %) соціального захисту. Актуальними для мешканців всіх районів області були проблеми комунального господарства (звернення такої тематики становили 23 % від загальної кількості). 13 % становили питання праці і заробітної плати, серед яких актуальними були проблеми своєчасності виплати заробітної плати працівникам бюджетної сфери, порушення вимог законодавства про працю суб'єктами господарювання. Продовжували турбувати мешканців області і проблеми у сфері охорони здоров'я (6 % від загальної кількості). Питання аграрної політики становили 5 %, серед них переважали клопотання щодо підтримки сільськогосподарських виробників з боку держави. 5 % від загальної кількості становили звернення з питань житлової політики, переважно щодо поліпшення житлових умов пільгових категорій громадян, приватизації житлового фонду. 4 % від загальної кількості становили звернення з питань транспорту і зв'язку (найбільше з Носів-

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ського, Бахмацького, Прилуцького, Чернігівського районів) і 2 % – забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку (найбільше з Корюківського району і м. Чернігова). Серед питань транспорту і зв'язку переважали скарги з приводу відмови у пільговому проїзді, а з питань дотримання законності та охорони правопорядку – скарги на дії працівників правоохоронних органів і повідомлення про зловживання службовим становищем керівниками окремих установ і підприємств. 1253 (або 18 %) звернення вирішено позитивно.

**Висновки і пропозиції.** Аналіз роботи органів державної влади із забезпечення зв'язків з громадськістю свідчить, що демократичний розвиток суспільства створює нову ситуацію у взаєминах громадян із владою, коли їхні формування стають менш залежними від держави. Водночас органи державної влади і місцевого самоврядування дедалі більшою мірою залежать від громадян та їхніх об'єднань. Усе це спричинило створення в органах державної влади і місцевого самоврядування спеціальних структур зі зв'язків із громадськістю, які мають забезпечувати постійний діалог із громадськістю.

Серед найбільш важливих з погляду зв'язків з громадськістю на загальнодержавному рівні можна назвати такі питання: забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізація прав і свобод громадян, соціального захисту, діяльності центральних органів виконавчої влади, фінансової, податкової, митної політики, комунального господарства. На обласному рівні актуальними є проблеми комунального господарства, питання праці і заробітної плати, проблеми у сфері охорони здоров'я, питання аграрної та житлової політики, транспорту і зв'язку, питання забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку.

Найбільш поширеними проблемами у забезпеченні зв'язків з громадськістю є: недостатня нормативно-правова база, зокрема, у частині чіткої регламентації взаємодії органів державної влади з засобами масової інформації; відсутність у органів державної влади достатньої практики відносин зі ЗМІ; недостатній доступ журналістів до керівництва органів державної влади; неоперативність органів державної влади у поширенні інформації щодо своїх заходів та ін.

Найбільш дієвими формами роботи щодо забезпечення взаємодії з громадськістю на обласному рівні є консультації, зустрічі голови обласної державної адміністрації, його заступників з представниками громадсько-політичних об'єднань; інформування громадськості через офіційний веб-сайт; підготовка оперативних повідомлень для щоденних випусків обласних інтернет-джерел.

Велику роль у налагодженні зв'язків з громадськістю мають відіграти громадські ради, створені при органах виконавчої влади, яким потрібно сфокусуватись на активній та ефективній праці, а керівництву органів виконавчої влади – створити всі необхідні умови для цього.

### Список використаних джерел

1. Білоус В. С. Зв'язки з громадськістю (паблік рилейшнз в економічній діяльності) : навч. посіб. / Білоус В. С. – К. : КНЕУ, 2005. – 275 с.
2. Бутко М. П. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління : монографія / М. П. Бутко, М. Ю. Дітковська. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. – 244 с.
3. Ібрагімова І. Паблік рилейшнз і державне управління / І. Ібрагімова // Вісник УАДУ. – 2002. – № 4. – С. 242–247.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 року. Із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. – К., 2006. – 130 с.
5. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.

---

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

6. *Про звернення громадян* [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=393%2F96-%E2%F0>.

7. *Про інформацію* : Закон України від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

8. *Про місцеве самоврядування в Україні* [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.

9. *Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації* [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-%E2%F0>.

10. *Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади* [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року № 3. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3-2002-%EF>.