

СУТНІСТЬ ЗВ'ЯЗКІВ З ГРОМАДСЬКІСТЮ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Агафонова Н.О., аспірант,

Інститут державного управління, Чорноморський національний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв, Україна

У статті проаналізовано основні наукові підходи до визначення поняття «зв'язки з громадськістю» («паблік рілейшнз»). Охарактеризовано зв'язки з громадськістю як багатоаспектне явище управлінської діяльності. Визначено цілі, предмет, об'єкт, суб'єкт зв'язків з громадськістю в органах публічного управління. Розкрито зміст завдань, функцій, принципів і методів сучасних паблік рілейшнз у сфері публічного управління. Автор формулює власне визначення зв'язків з громадськістю; визначає сутність зв'язків з громадськістю в органах влади у процесі порівняння різних видів комунікативної діяльності, які організації застосовують для встановлення й розвитку контактів із суспільством. У статті розкрито погляд на зв'язки з громадськістю як на систему елементів, що перебувають у постійному взаємозв'язку. Охарактеризовано основні моделі зв'язків органів влади з громадськістю й інструменти паблік рілейшнз. Розглянуто зв'язки з громадськістю в межах стратегічного й тактичного підходів, проаналізовано шляхи здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади.

Ключові слова: публічне управління, зв'язки з громадськістю, органи державної влади, паблік рілейшнз, PR, комунікації, функції паблік рілейшнз.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасний розвиток громадянського суспільства й демократичних засад побудови влади в Україні радикально змінюють підходи до комунікації органів публічного управління і громадськості. Відбувається

активний перехід від директивного механізму здійснення зв'язків з громадськістю, який існував у радянській системі, до стратегічного партнерського діалогу органів влади і суспільства. Цей процес триває від 1991 року, коли Україна здобула незалежність і стала на шлях розбудови правової демократичної держави.

Сьогодні зв'язки з громадськістю (паблік рілейшнз) перетворюються на важливу управлінську функцію в усіх сферах життєдіяльності, зокрема і в системі публічного управління. Особливого значення набуває проблема встановлення ефективного зворотного зв'язку між органом влади і громадськістю, управління громадською думкою, створення позитивного іміджу органу влади. Здійснення зазначених дій неможливе без глибинного розуміння фундаментальних засад зв'язків з громадськістю та особливостей їх реалізації на державно-управлінському ґрунті.

Іншим вагомим чинником, який мотивує до дослідження теоретичних засад зв'язків з громадськістю, є розширення інформаційного простору, значні перетворення в інформаційній сфері, які кардинально впливають на обіг інформації у сфері публічного управління, породжуючи нові форми забезпечення інформацією та нові методи взаємодії з населенням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сутності поняття «зв'язки з громадськістю» знайшов широке відображення в науковій, навчальній і довідковій літературі. Питання теорії і методології зв'язків з громадськістю, завдання, функції й принципи паблік рілейшнз розглядали вітчизняні й зарубіжні науковці: Л. Балабанова й К. Савельєва [1], О. Кривоносів, О. Філатова й М. Шишкіна [10], В. Мойсєєв [13], Г. Почепцов [15], В. Королько [9], Є. Ходаківський [18], Ф. Шарков [19], Ж. Шомелі й Д. Вісман [20], Р. Харлоу [21] та ін.

Широкий спектр питань функціонування паблік рілейшнз у структурах публічного управління розглядали О. Марков [12], Є. Тарашвілі [16] та ін. Вивченню окремих аспектів паблік рілейшнз у сфері публічного управління присвячені дослідження С. Колоска [8], Т. Гаман і О. Андрійчук [4], А. Халецького [17] та ін. Зв'язки органів влади з громадськістю досліджено як управлінську діяльність у працях з державного управління О. Євтушенка й

В. Андріяш [6], В. Малиновського [11] та ін. Практичну спрямованість має праця «Зв'язки з громадськістю в судах» [3], в якій авторський колектив юристів розкриває особливості застосування новітніх конструктивних форм взаємодії судів (як органів державної влади) із суспільством.

Водночас необхідно зауважити, що незважаючи на значну кількість досліджень і публікацій з питань теорії і практики зв'язків з громадськістю, не існує єдиного підходу до вивчення сутності паблік рілейшнз. Бракує ґрунтовних вітчизняних наукових праць, присвячених засадам функціонування зв'язків з громадськістю в органах публічного управління в умовах розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Малодослідженими є сучасні форми й методи взаємодії органів влади із громадськістю – актуальність цього питання підсилюють поточні тенденції розвитку демократії в українському суспільстві, необхідність вивчати громадську думку, стрімкий розвиток інформаційних технологій. Отже, вивчення специфіки паблік рілейшнз в органах публічного управління має науково-практичний потенціал.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою цієї роботи є дослідження теоретичних засад здійснення зв'язків з громадськістю як системи діалогічних відносин органів публічного управління і громадськості. Окремі теоретичні аспекти розкрито на прикладі організації паблік рілейшнз в органах судової влади.

Реалізація поставленої мети зумовлює виконання таких завдань: проаналізувати основні наукові методи до визначення зв'язків з громадськістю; розглянути багатоаспектний і поліфункціональний характер паблік рілейшнз як комунікативної управлінської діяльності; розкрити цілі, завдання, принципи й методи зв'язків з громадськістю в органах публічного управління; визначити основні шляхи реалізації паблік рілейшнз в органах державної влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «зв'язки з громадськістю» («public relations» / «паблік рілейшнз») існує вже протягом двох століть. Першим випадком використання терміну «public relations» (його аналог – PR) вважають звернення президента США Томаса Джефферсона до Конгресу у 1807 році [18, с. 349].

Сучасна наукова література налічує понад півтисячі дефініцій зв'язків з громадськістю. Це свідчить про багатогранність і складність цієї діяльності, намагання акцентувати одну чи кілька характеристик PR залежно від сфери їх застосування.

Поряд з поняттями «зв'язки з громадськістю», «public relations» («паблік рілейшнз») поширення набули визначення «комунікації з громадськістю» й «менеджмент комунікацій», менш популярними є «PR-комунікації», «громадські зв'язки» та «громадська комунікація». Основу понятійного апарату нашої роботи становить поняття «зв'язки з громадськістю» та відповідний йому іншомовний термін «public relations» / «паблік рілейшнз» (PR).

Зв'язки з громадськістю – явище багатоаспектне, тому воно не отримало однозначного трактування в науковій спільноті. Науковці О. Кривоносов, О. Філатова й М. Шишкіна [10] дійшли висновку, що всі визначення паблік рілейшнз можна класифікувати за різними ознаками. Зазначені дослідники запропонували дві класифікації визначень паблік рілейшнз.

Згідно з першою класифікацією визначення зв'язків з громадськістю поділяються на: 1) визначення, що мають офіційний статус (викладені у професійних хартіях, кодексах; визначення, які прийняли професійні асоціації); 2) загальноприйняті лексикографічні визначення (викладені у словниках, енциклопедіях та іншій довідковій літературі); 3) визначення, що мають високий науковий статус – як правило, це визначення, що належать всесвітньо відомим теоретикам і практикам PR; 4) інші визначення, що пропонують різні трактування PR, зокрема як однієї з функцій менеджменту, як комунікативної сфери діяльності, як сукупності непрямих пов'язаних понять [10, с. 12].

Згідно з другою класифікацією О. Кривоносова, О. Філатової й М. Шишкіної визначення PR можна поділити на дві основні групи: визначення нормативні й аналітичні. Нормативні визначення являють собою опис практики і технологічних засобів паблік рілейшнз, аналітичні містять авторське тлумачення терміна на підставі аналізу численних дефініцій зв'язків з громадськістю. При цьому вищевказані дослідники формулюють базове поняття паблік рілейшнз: це управлінська комунікативна діяльність (сукупність соціальних практик), спрямована на оптимізацію взаємодій соціаль-

ного суб'єкта зі значущими сегментами соціального середовища – з його громадськістю [10, с. 13].

Наведемо окремі визначення паблік рілейшнз, інтерпретація яких є найбільш популярною в сучасних наукових працях.

Один із найвідоміших у світі спеціалістів з паблік рілейшнз Р. Харлоу (США) на основі аналізу майже п'ятисот дефініцій PR, запропонував таке детальне визначення зв'язків з громадськістю, яке розкриває їхні функції: «PR – це особлива управлінська функція, призначена формувати й розвивати взаємовідносини, взаєморозуміння, взаємовизнання і співпрацю між організацією та її аудиторією; здійснювати управління процесом розв'язання проблем або спірних питань; допомагати керівництву у вивченні громадської думки й реагуванні на неї; визначати й акцентувати відповідальність керівників у сфері служіння інтересам суспільства; допомагати керівництву ефективно змінюватися відповідно до вимог часу; виступати як система завчасного попередження, що допомагає передбачати тенденції розвитку; використовувати як основні засоби наукові методи, засновані на етичних нормах спілкування» [21, с. 36].

Дослідники В. Горохов і Т. Грінберг визначають зв'язки з громадськістю як професійну діяльність, що акумулює в собі комплекс технологій з управління всіма комунікативними процесами організації, забезпечує її ефективну взаємодію з різними зовнішніми і внутрішніми аудиторіями і ставить за мету не лише досягнення взаєморозуміння між організацією і суспільством, але і створює для цієї організації добру репутацію [5, с. 11].

Український дослідник В. Королько розуміє паблік рілейшнз як соціальний інститут демократичного суспільства, головна мета якого – формування системи публічних комунікацій для соціального суб'єкта, що забезпечують його взаємодію із важливими для нього групами громадськості [9, с. 12].

Енциклопедія державного управління визначає зв'язки з громадськістю як: 1) діяльність, що спрямована на досягнення взаєморозуміння між організаціями (урядовими структурами, підприємствами, політичними партіями, громадськими організаціями) та громадськістю; 2) наукову дисципліну, що обґрунтовує потребу в такій діяльності та розробляє її технологію [7].

Зокрема В. Мойсеєв трактує паблік рілейшнз як «різновид соціально-психологічного менеджменту, в якому на основі точної і вичерпної інформації, отриманої у результаті аналізу тенденцій політичного, соціально-економічного, психологічного розвитку країни (регіону, галузей економіки, сфер діяльності, фірм (організацій та ін.), дотримання етичних норм і громадських інтересів планомірно реалізують соціально-технологічні та інформаційні заходи зі встановлення усвідомлених, гармонійних і взаємовигідних зв'язків між суб'єктами соціальної діяльності, між ними і громадськістю (її групами), владою задля впливу на громадську думку та прийняття рішень у процесі соціального управління і досягнення обопільної довіри і вигоди» [13, с. 14].

На можливість визначати зв'язки з громадськістю як менеджмент комунікацій також звертає увагу відомий вчений у галузі паблік рілейшнз Г. Почепцов, стверджуючи, що мета PR розкривається у різноманітних комунікативних процесах [15, с. 33].

Зокрема, Г. Почепцов запропонував погляд на зв'язки з громадськістю як на науку про управління громадською думкою [15, с. 13]. Цієї позиції дотримуються Т. Гаман й О. Андрійчук [4, с. 45]. На важливість формування громадської думки вказує й Ю. Пачковський, зазначаючи, що задля досягнення цієї мети паблік рілейшнз представлені як система зв'язків некомерційного характеру із суспільними організаціями з використанням засобів масової інформації [14, с. 572].

На думку французьких PR-фахівців Ж. Шомелі й Д. Вісмана, зміст здійснення PR-діяльності полягає у:

- забезпеченні процесу поширення інформації в належних обсязі, глибині і широті;

- вираженні симпатії, характерної для людських стосунків, за допомогою техніки, яка отримала у США назву *human engineering* й яка застосовується як і у внутрішніх відносинах (усередині установи, держави), так і під час поширення інформації у зовнішньому середовищі;

- скеруванні й контролі певного процесу, мета якого – всіма способами заохочувати всебічне проникнення інформації про певний продукт, послугу або вид діяльності, і широке його впровадження і

використання. Останній погляд на сутність PR був втілений у професійному кодексі фахівців зі зв'язків з громадськістю, який розробила Французька асоціація PR (AFREP): «Зв'язками з громадськістю називається діяльність, яку здійснює певна група з метою встановлення і підтримання добрих стосунків у межах групи, між групами й різними секторами громадської думки» [20, с. 12].

Всесвітньо відомий фахівець у галузі паблік рілейшнз С. Блек віддавав перевагу визначенню зв'язків з громадськістю як мистецтва й науки досягнення гармонії шляхом взаєморозуміння завдяки правді й повній інформованості [2, с. 11].

Узагальнивши вищенаведені визначення зв'язків з громадськістю, можна дійти висновку, що всі автори наголошують на інформаційній, комунікативній складовій цієї діяльності. Іншим сенсоутворювальним чинником є громадська думка, на формування якої спрямовані засоби паблік рілейшнз.

Розглядаючи паблік рілейшнз як комунікативну й управлінську діяльність, необхідно сформулювати мету цієї діяльності, визначити предмет, об'єкт та суб'єкт управління, завдання, функції і принципи PR-відносин між державою і громадянським суспільством.

Основною метою паблік рілейшнз органу державної влади є встановлення діалогу між громадянами й державною владою для повної інформованості суспільства про діяльність державних інституцій. Мета зв'язків з громадськістю кожного конкретного органу публічного управління сприяє формуванню громадської думки, яка відповідає цілям установи, й впливає з мотивів і цінностей органу влади, підґрунтям яких є завдання певного органу державної влади, визначені в чинному законодавстві.

Предметом паблік рілейшнз в органах публічного управління є управління певними цінностями, властивими державному органу.

Об'єктом управління у сфері паблік рілейшнз в органах державної влади є громадськість, на яку впливає орган влади з метою формування позитивної громадської думки. Оскільки в демократичних державах дедалі частіше утворюється активна взаємодія між органом влади і громадськістю й виникає зворотний зв'язок, об'єкт під час спільної діяльності може бути перетворений на суб'єкт. Орган державної влади має вибирати об'єкт управління

в кожному конкретному випадку, залежно від мети PR-заходу. Наприклад, під час проведення правознавчої вікторини у межах Дня відкритих дверей у суді об'єктом управління (цільовою аудиторією) буде виступати молодь (школярі, студенти).

Суб'єктом зв'язків з громадськістю є ініціатор діяльності у сфері паблік рілейшнз. Суб'єктом PR-відносин між державою і суспільством відносин є органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), органи місцевого самоврядування. Ф. Шарков розрізняє два види суб'єктів у сфері зв'язків з громадськістю: окрему особу (прес-секретар) і спеціально утворені для здійснення паблік рілейшнз підрозділи (прес-служби) [19, с. 20].

Дослідник А. Халецький вважає головними завданнями паблік рілейшнз у системі публічного управління участь їх у демократизації державного управління та сприяння становленню суспільства [17].

На думку Г. Почепцова, основним завданням паблік рілейшнз є створення позитивного контексту для функціонування організації [15, с. 32].

На наш погляд, основними завданнями паблік рілейшнз в органах публічного управління є:

- вивчення громадської думки й управління свідомістю певних груп людей з допомогою інструментів PR;
- забезпечення двосторонніх інформаційних зв'язків із засобами масової інформації, органами державної влади, громадськими організаціями, підприємствами, установами, громадянами та ін. з метою формування об'єктивного уявлення про діяльність органу влади;
- аналіз стану висвітлення інформації про орган влади та розроблення планів дій з метою побудови відносин із громадськістю на основі взаєморозуміння;
- створення позитивного іміджу органу державної влади.

Зміст завдань зв'язків з громадськістю у сфері публічного адміністрування розкривається через комплекс функцій, з-поміж значної кількості яких варто виокремити:

- комунікативну функцію (встановлення й розвиток багатосторонньої комунікації об'єктів і суб'єктів PR-відносин,

що ґрунтуються на точній актуальній інформації; досягнення взаєморозуміння під час взаємодії);

– інформаційну функцію (створення інформаційного простору для висвітлення діяльності органу державної влади, співпраця з засобами масової інформації);

– управлінську функцію (управління громадською думкою й поведінкою за допомогою створення ефективних комунікацій, організації спеціальних медіа-заходів);

– дослідницьку функцію (збирання, оброблення та аналіз інформації);

– планувальну функцію (створення комунікативної стратегії, планів реалізації комунікативних заходів, складання бюджету для виконання стратегії та програм зв'язків з громадськістю);

– контрольну функцію (спостереження за зміною настроїв у суспільстві й аналіз очікувань цільової аудиторії, моніторинг громадської думки з метою відстеження негативних тенденцій у комунікативній взаємодії, контроль стану виконання комунікативних стратегій, планів, заходів тощо);

– консолідувальну (об'єднання громадськості навколо певної ідеї, здатність урахувувати всі прояви громадської думки й посилювати позитивне сприйняття певних аспектів діяльності органу влади);

– консультативну (надання консультацій керівництву органу державної влади з питань визначення напрямів комунікації, вибору засобів взаємодії, застосування законодавства про інформацію тощо);

– психологічну функцію (запобігання конфліктам, сприяння створенню атмосфери взаємоповаги, гармонізація спілкування);

– прогностичну функцію (виявлення закономірностей комунікації та прогнозування їхніх імовірних наслідків для органу державної влади й суспільства);

– іміджеву функцію (створення позитивного образу органу державної влади, вжиття заходів для формування доброї репутації);

– експертну функцію (оцінювання рівня ефективності проведеної роботи, визначення кореляції результату публік релейшнз з метою і предметом зв'язків з громадськістю).

Отже, А. Халецький характеризує функцію зв'язків з громадськістю в державному управлінні як сприяння державі у розв'язанні об'єктивних суперечностей між плюралізмом політичної сфери суспільства і цілісністю державної влади [17].

Як наголошують В. Горохов і Т. Грінберг, базова функція зв'язків з громадськістю полягає у створенні сприятливої комунікативної атмосфери навколо суб'єкта комунікації. При цьому ця функція паблік рілейшнз має двоєдиний характер, оскільки включає в себе і консалтингові, і виконавські послуги [5, с. 11].

Дослідники О. Євтушенко й В. Андріяш вбачають головну функцію паблік рілейшнз у сфері державного управління у наданні громадськості інформації про роботу органів державних органів з метою формування доброзичливого ставлення до них й розуміння їхньої діяльності, тобто йдеться про створення органам державної влади бажаної репутації [6, с. 192].

Аналізуючи багатофункціональний характер паблік рілейшнз, зробимо спробу виокремити чотири найголовніші функції, які виконують зв'язки з громадськістю в органах публічного управління: комунікативна, інформаційна (Л. Балабанова й К. Савельєва об'єднують ці функції в одну – комунікативно-інформаційну [1, с. 52]), контрольна, іміджева функції. Реалізація цих функцій в їхній сукупності забезпечує мінімальний потенціал органу влади, необхідний для оптимізації його відносин із цільовими групами громадськості.

Удавшись до максимального узагальнення, зведемо функціональний аспект паблік рілейшнз у сфері публічного управління до двох основних функцій: формування позитивного іміджу та інформування громадськості. Такої думки дотримуються й деякі науковці – зокрема С. Колосок [8, с. 8], О. Марков [12, с. 20].

До принципів, на яких ґрунтується теорія і практика зв'язків з громадськістю, належать:

– демократичність (зв'язки з громадськістю потребують двостороннього діалогу, а отже можливі лише за реальної можливості громадян користуватись своїми правами; паблік рілейшнз у розвиненому громадянському суспільстві, яке є невід'ємною частиною демократичної держави, встановлюють взаємозв'язки

з окремими особами або групами людей на основі громадянських свобод);

– транспарентність (інформаційні доступність, відкритість та прозорість органів державної влади, які є індикатором рівня довіри суспільства до влади);

– системність і циклічність (цілеспрямоване здійснення паблік рілейшнз, розроблення обґрунтованих довгострокових стратегій й оперативних планів);

– альтернативність (можливість вибору під час прийняття управлінських рішень у сфері зв'язків з громадськістю);

– взаємоприйнятність умов паблік рілейшнз (урахування інтересів кожного з учасників партнерського діалогу);

– оперативність (швидке реагування на зміни громадської думки, запобігання ескалації конфлікту);

– об'єктивність (подання достовірних відомостей, спростування необ'єктивної інформації, визнання власних помилок, неупереджене ставлення до представників громадськості тощо);

– послідовність процедур, спрямованих на встановлення відносин з громадськістю;

– безупинність процесу паблік рілейшнз (постійний моніторинг інформації про діяльність органу влади, безперервний процес забезпечення взаємодії з громадськістю);

– легітимність (дотримання норм чинного законодавства про інформацію та інформаційну діяльність);

– ефективність (зміна ставлення громадян до органу влади, покращення результатів опитувань, підвищення показників оцінювання роботи органу влади тощо).

Отже, проаналізувавши вищенаведені дефініції, функції і принципи паблік рілейшнз, вважаємо за доцільне сформулювати власне визначення зв'язків з громадськістю, урахувавши специфіку діяльності органів публічного управління: зв'язки з громадськістю у сфері публічного управління – це органічна частина управлінської діяльності органу державної влади, яка орієнтована на служіння законним інтересам суспільства і ґрунтується на встановленні ефективного зворотного зв'язку з будь-якими представниками й групами громадськості з метою реалізації транспарентної

інформаційної політики органу влади, створення його позитивного іміджу.

Сутність зв'язків з громадськістю у сфері публічного управління найбільш повно можна дослідити, порівнюючи інші види комунікативної діяльності, які організації застосовують для встановлення й розвитку контактів із суспільством. На перший погляд зв'язки з громадськістю певною мірою подібні до реклами, маркетингу, журналістської діяльності, пропаганди, однак ототожнювати паблік рілейшнз з цими явищами неправильно.

Рекламний процес спрямований передусім на купівлю-продаж товарів або послуг, основне завдання реклами – мотивувати споживачів придбавати продукцію. Маркетинг покликаний формувати й підтримувати ринок для товарів або послуг організації. Пропаганда фокусується на створенні широкого кола прихильників певних поглядів, ідей, теорій. Вона орієнтована на масову аудиторію і ставить за мету вплив на громадську свідомість задля реалізації конкретних практичних дій, які відповідають інтересам суб'єкта пропаганди. Журналістика є діяльністю, спрямованою на збирання, оброблення й доведення до масової аудиторії важливої інформації з допомогою засобів масової інформації, інформаційних агентств.

Від зазначених видів діяльності паблік рілейшнз у сфері публічного управління суттєво відрізняється своєю спрямованістю: основною метою зв'язків з громадськістю є досягнення згоди у певних питаннях між органами державної влади та громадськістю, встановлення партнерського діалогу та створення позитивного іміджу органу влади, сприяння більшій відкритості і прозорості його діяльності.

Зв'язки з громадськістю у сфері публічного адміністрування також мають ознаки, за якими вони відрізняються від аналогічної діяльності в комерційних структурах. Такими головними ознаками є: визначення цілей і планування, ресурси, характер відповідальності, мотиви, відносини з зовнішніми контрагентами, застосування PR-технологій.

Меті здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади не властивий економічний характер, тоді як паблік рілейшнз у сфері бізнесу спрямовані на досягнення цілей, що забезпечують

прибуток підприємства й розширення попиту на продукцію, послуги. Таким чином, планування роботи у сфері зв'язків з громадськістю у комерційному секторі підпорядковане приватному інтересу організації. Водночас жодна з владних інституцій не може ототожнювати державні інтереси, які мають загальний характер, з інтересами конкретної структури.

Один із основних ресурсів, які використовує суб'єкт господарської діяльності для досягнення поставлених цілей – реклама, яка спирається на фінансовий капітал підприємства. Натомість фінансові й технічні можливості державних органів можуть бути обмежені, отже провідне місце у публічному адмініструванні посідають інформаційні ресурси. Водночас, здійснюючи паблік рілейшнз, органи влади можуть отримувати інформацію про стан суспільства, особливості громадської думки з актуальних питань соціально-економічного, культурного розвитку держави тощо. Крім того, державні органи, на відміну від комерційних структур, мають повноваження застосовувати примус.

Відповідальність у сфері бізнесу ґрунтується на глибинній внутрішній сутності політики підприємства, оскільки нечіткість у продумуванні PR-кампанії може призвести до падіння інтересу споживачів до товарів або послуг, зменшення обсягів продажів і, як крайній випадок, – до банкрутства.

У секторі публічного управління та адміністрування відповідальність має зовнішній характер. Це означає, що органи державної влади відповідальні перед суспільством за свої дії та владні рішення. Державна сфера повністю існує у площині додержання законів, які встановлюють обов'язкові вимоги до діяльності органів влади, до професійно-кваліфікаційного рівня та поведінки працівників. Кількість та якість таких вимог значно відрізняється від тих, що закріплені у законодавчих нормах, які регулюють комерційну сферу.

Розбіжності у мотивах є іншою важливою ознакою, яка характеризує специфіку зв'язків з громадськістю в органах публічного управління і в структурах комерційного менеджменту. Видатки на державне управління фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України — зважаючи на це, інформаційна

політика органів влади будується навколо мотиву обґрунтованого розподілу бюджетних коштів, які необхідно виділити на певний медіа-захід. Комерційні структури мотивовані, як правило, лише підприємницьким успіхом.

Сфері публічного управління притаманний особливий стиль взаємодії із суспільством, з мас-медіа та іншими зовнішніми контрагентами, який обумовлюється потребою громадськості бути постійно обізнаною з процесами, які відбуваються в органах влади. Великий вплив на публічне управління справляють неурядові громадські організації, здійснюючи моніторинг підготовки й виконання рішень, аналіз дотримання законодавства щодо оприлюднення публічної інформації, реалізації спільних проєктів інформаційного, соціального характеру тощо. Така участь громадян у публічному управлінні є нормою в демократичних країнах, громадський контроль забезпечує баланс у відносинах влади і суспільства. Щодо комерційного сектору, споживачі товарів не можуть прямо впливати на процеси управління підприємством. Крім того, ступінь відкритості комерційної структури значною мірою зумовлена її потребою у такій відкритості.

Дослідник Є. Тарашвілі зазначає, що залежно від типу владних відносин у державі, існують три моделі зв'язків органів влади з громадськістю: модель владарювання й підкорення, перехідна й управлінська моделі [16, с. 25].

Модель владарювання й підкорення виникає в державах з тоталітарним режимом, де її практично неможливо відрізнити від політичних пропагандистських акцій.

Перехідна модель тяжіє до налагодження діалогу держави і громадянського суспільства – в умовах, коли держава фокусується не на владі як засобі примушення до виконання волі, а на регулюванні різних аспектів життєдіяльності громадян. Управляючи соціальними, економічними, політичними та іншими відносинами у суспільстві, держава використовує різноманітні форми для комунікації з громадськістю – задоволення права на отримання публічної інформації, урахування зауважень та пропозицій та ін. Обов'язковою умовою такої комунікації (яка сьогодні дедалі частіше ототожнюється з поняттям «взаємодія») є встановлення та підтримання зворотного

зв'язку. Активне поступове запровадження перехідної моделі притаманне сучасному розвитку зв'язків з громадськістю в Україні.

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'єкту взаємодії). Така модель поширена у демократичних державах з розвинутим громадянським суспільством.

Зв'язки з громадськістю в органах публічного управління можна представити як систему, яку становлять елементи, що перебувають у постійному взаємозв'язку:

- орган публічного управління в особі його керівника, який спрямований на встановлення ефективних зв'язків з громадськістю;
- громадськість – певна група (спільнота) людей, згуртована навколо спільної проблеми або проблеми, що має суспільний інтерес;
- громадська думка – тимчасовий стан свідомості суспільства, який відображає реальні настрої й думки населення або його частини з певних питань, які стосуються рішень, діяльності органів влади;
- інформація – відомості про подію, рішення, процес, явище тощо, які люди отримують і передають один одному, часто з допомогою технічних засобів;
- інструменти зв'язків з громадськістю;
- зворотний зв'язок, який свідчить про ступінь засвоєння інформації, про реакцію суспільства на певну подію (інформацію);
- перешкоди, які можуть впливати на передання інформації, обмін відомостями.

Особлива важлива роль в цій системі належить інструментам зв'язків з громадськістю. Такі інструменти становлять комплекс соціальних і комунікативних технологій, що застосовуються під час виконання комунікативної стратегії, для реалізації конкретних тактичних заходів.

Аналіз наукових джерел демонструє поліваріантність наукових термінів, що позначають сукупність технік і технологій, які використовуються у сфері зв'язків з громадськістю. Наприклад, В. Королько визначає «засоби» публік рілейшнз [9, с. 13], О. Марков оперує поняттям «інструмент PR» [12]. На практиці, в щоденній

роботі прес-служб органів влади, поширення набув термін «канали комунікації». Авторський колектив юристів, який підготував навчально-практичний посібник для судів та працівників апарату судів «Зв'язки з громадськістю в судах», активно використовує термін «канали комунікації», який означає будь-який формат, здатний передавати інформацію [3, с. 49].

Однією з оптимальних класифікацій інструментів PR вважаємо розподіл інструментів зв'язків з громадськістю, який запропонували Л. Балабанова й К. Савельєва. Вони виокремлюють п'ять груп інструментів паблік рілейшнз:

1) інструменти опосередкованого масового інформування – прес-релізи, прес-анонси, факт-листи, статті, коментарі та ін. (зазначені інструменти мають особливо важливе значення з погляду застосування їх під час контакту з 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 веб-сайту тощо);

5) інструменти внутрішньої спрямованості (листки новин, інформаційні бюлетені, інформаційні стенди, оголошення, зустрічі (наради) з керівництвом тощо) [1, с. 88].

Також у процесі здійснення зв'язків з громадськістю в органах публічного управління необхідно розрізняти внутрішні й зовнішні комунікації. Зовнішні комунікації спрямовані на встановлення взаємовідносин органу влади із суспільством. Як зауважує Ю. Пачковський, такі комунікації становлять до 80% комунікативного середовища [14, с. 574].

Внутрішні комунікації забезпечують взаємодію працівників органу влади і передбачають: вивчення думки колективу з питань, що стосуються діяльності установи; організацію заходів (семінарів, лекцій, круглих столів тощо) для працівників державного органу; створення доброзичливої атмосфери з допомогою PR-заходів творчого характеру).

Зв'язки з громадськістю спираються на міждисциплінарні методи пізнання. Група методів, якими оперує теорія зв'язків з

громадськiстю, включає до себе всi унiверсальнi методи, якi доцiльно використовувати пiд час збирання, аналізу, узагальнення iнформацiї.

Найголовнiшими методами, якi PR-фахiвцi в органах влади застосовують у процесi емперичного дослiдження, є:

– опитування (усне й письмове анкетування й iнтерв'ювання); В. Малиновський наголошує на важливостi проведення опитування як процесу, що дозволяє отримати зворотну реакцiю громадян й оцiнити надання державних послуг [11, с. 401]);

– спостереження (отримання первинних даних, монiторинг – постiйне спостереження за змiною громадськiй думки, за тенденцiями висвітлення iнформацiї про орган влади у засобах масової iнформацiї та iн.);

– експеримент (передбачає перевiрення гiпотези про ефективнiсть певної iнформацiї, встановлення контакту тощо);

– контент-аналiз (аналiз змiсту iнформацiйних матерiалiв);

– ситуацiйний аналіз (оцiнювання проблем i переваг внутрiшнього й зовнiшнього комунiкативного простору);

– бiографiчний метод (забезпечує сприйняття органу влади через життя i дiяльнiсть його персоналiї – застосовується переважно пiд час iнтерв'ю або у процесi пiдготовки науково-публiцистичних матерiалiв про дiяльнiсть органу влади в iсторичному контекстi).

З погляду здiйснення паблiк рiлейшнз у часових межах доцiльно розрiзняти форми органiзацiї зв'язкiв з громадськiстю у державних органах, що мають поточний характер (поточнi заходи, невідкладне реагування на подiю, спростування iнформацiї тощо) й форми, що потребують стратегiчного планування, пiдготовки планiв тактичних дiй – прес-конференцiї, публiчнi виступи, семiнари, круглi столи, брифiнги тощо.

Иными словами, зв'язки з громадськiстю можна розглядати в межах стратегiчного й тактичного пiдходiв. Стратегiчний пiдхiд передбачає формування довгострокових i короткострокових програм комунiкацiї, тактичний – конкретнi органiзацiйнi дiї з реалiзацiї зазначених програм. Отже, термiн «паблiк рiлейшнз» ототожнюється i зi сферою наукових знань, яка дослiджує цю дiяльнiсть, i з конкретними структурними пiдроздiлами, якi взаємодiють з громадськiстю.

Існує декілька шляхів здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади:

1) через PR-фахівця у штаті органу влади або через утворений у структурі органу влади відділ (підрозділ, управління або) зв'язків з громадськістю, який має керівника, що входить до керівного складу організації (наприклад, заступника керівника апарату суду) або підпорядковується голові органу влади;

2) через PR-фахівця у штаті органу влади або через утворений у структурі органу влади відділ (підрозділ, управління) зв'язків з громадськістю, який має подвійне підпорядкування в умовах закріпленого в законодавстві розподілу управлінської діяльності – наприклад, в органах судової влади, де прес-секретар часто підзвітний і керівнику апарату суду, і голові суду;

3) сектор зв'язків з громадськістю позбавлений самостійності й є частиною іншого структурного підрозділу установи або обов'язки здійснення паблік рілейшнз покладено як додаткові на будь-якого працівника установи, за наказом керівника – наприклад, на судового розпорядника (останній спосіб здійснення паблік рілейшнз є формальним й малоефективним);

4) через залучення зовнішніх консультантів з паблік рілейшнз.

На сучасному етапі в системі публічного управління набули популярності три перших з вищеописаних шляхів здійснення зв'язків з громадськістю, переважно через обмеження фінансових ресурсів на залучення сторонніх спеціалістів. На жаль, досі лишається поширеною неефективна практика покладення на працівників додаткових обов'язків із здійснення зв'язків з громадськістю в органах державної влади на периферійних територіях, наприклад, у районних та міськрайонних судах.

Висновки. Термін «зв'язки з громадськістю» (паблік рілейшнз) найчастіше отримує тлумачення у двох аспектах – теоретичному і практичному. По-перше, зв'язки з громадськістю є теоретичною й аналітичною діяльністю, що спирається на систему методів і засобів, які забезпечують ефективний комунікативний процес. По-друге, під паблік рілейшнз часто розуміють окремий структурний підрозділ (окремого PR-фахівця) в організації, який надає послуги з комунікації. Практичний аспект передбачає систематичну участь PR-фахівців

у двосторонньому процесі комунікації з використанням спеціальних форм впливу на громадську думку, інструментів паблік рілейшнз.

Усі визначення зв'язків з громадськістю висвітлюють різні властивості цієї діяльності, проте є спільна риса, відображена в усіх інтерпретаціях терміну «паблік рілейшнз»: наявність взаємної комунікації між організацією, підприємством, органом влади і громадськістю.

У загальному розумінні зв'язки з громадськістю в органах державної влади є управлінською функцією, що сприяє організації комунікації для виявлення спільних інтересів й налагодження співпраці між органом публічного управління і громадськістю. Звідси випливає одне із важливих завдань зв'язків з громадськістю – досягнення і збереження взаєморозуміння й довіри, відкритості й прозорості, які є фундаментом транспарентності органу державної влади.

Ефективна система зв'язків з громадськістю на сучасному етапі прагне до реалізації у формі діалогу, до підтримання у динаміці стабільних відносин між державною установою і суспільством, які здатні подолати негативне суспільне ставлення до органу влади.

Стаття надійшла до редакції: 11.05.2018 р.

THE SUBSTANCE OF PUBLIC RELATIONS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEM

Nadiya Ahafonova, Postgraduate student at the Institute of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolaiv, Ukraine

Today, an important role in the development of domestic society is given to the reliable public awareness of the processes that take place in our state, and not only in it. The Basic Law provides for the right of citizens to obtain the necessary information on the activities of the governing bodies. In states with a developed democracy, public administration bodies provide the public with the necessary information in a timely manner, as effective communication between government and the public becomes increasingly

important for the development of civil society. That is why the public administration bodies in order to improve their own activities, to improve the image, authority, and trust of citizens should establish effective relations with them. The article analyzes the main scientific approaches to the definition of «public relations» Public relations as a multidimensional phenomenon of management activity is characterized. Objectives, object, object, subject of public relations in public administration bodies are defined. The content of tasks, functions, principles and methods of modern public relations in the sphere of public administration is revealed. The author formulates the actual definition of public relations and defines the essence of public relations in the authorities in the process of comparing the various types of communicative activities that organizations use to establish and develop contacts with society. The article looks at public relations as a system of elements that are in constant interconnection. The main models of relations between public authorities and public relations instruments are described. The relations with the public are considered in the framework of strategic and tactical approaches. Ways of the implementation of public relations in the bodies of state power are analyzed.

Keywords: *public administration, public relations, public authorities, PR, communications, public relations functions.*

References

1. Balabanova, L.V., & Savelieva, K.V. (2008). Pablik ryleishenz [Public Relations]. Kyiv: Vydavnychi dim «Profesional» (in Ukrainian).
2. Bljek, S. (2003). Pablik Rilejshenz [Public Relations]. Moskva: Sirin (in Russian).
3. Von, D., Petrova, N., Filipenko, D., Mukhin, Yu., Soldatenko, I., & Zemlianoi, V. (2015). Zviazky iz hromadskistiu v sudakh: navchalno-praktychnyi posibnyk dlia suddiv i pratsivnykiv aparatu sudiv [Public Relations in Courts: an Instructional and Practical Guide for Judges and Court Staff]. Kyiv: TOV Drukarnia «Biznespolihraf» (in Ukrainian).
4. Haman, T.V., & Andriichuk, O.A. (2011). Rol i znachennia zviazky z hromadskistiu u formuvanni pozytyvnoho imidzhu orhaniv publi-

chnoi vlady [The Role and Importance of Public Relations in Shaping the Positive Image of Public Authorities]. *Universytetski naukovi zapysky*, 4 (40), 408-416 (in Ukrainian).

5. Gorohov, V.M., & Grinberg, T. Je. (Eds). (2011). *Svjazi s obshhestvennost'ju: teoriya, praktika, kommunikacionnye strategii* [Public Relations: Theory, Practice, Communication Strategies]. Moskva: Aspekt Press (in Russian).

6. Yevtushenko, O.N., & Andriiash, V.I. (2014). *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. (Part 3). Mykolaiv: Vyd-vo ChDU im. Petra Mohyly (in Ukrainian).

7. Zahorskyi, V.S., & Teleshun, S.O. (Eds). (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of Public Administration]. (Vol. 8). Lviv: Lvivskiy rehionalnyi instytut derzhavnoho upravlinnia Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. (in Ukrainian).

8. Kolosok, S.V. (2003). *Zviazky z hromadskistiu u formuvanni imidzhu orhaniv derzhavnoho upravlinnia* [Public Relations in Shaping the Image of Public Administration]. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy (in Ukrainian).

9. Korolko, V.H. (Ed.). (2003). *Stratehiia i taktyka komunikatsii iz hromadskistiu dlia orhanizatsii tretoho sektora* [Strategy and Tactics of Public Relations for Organizations of the Third Sector]. Kyiv: IS NANU (in Ukrainian).

10. Krivososov, A.D., Filatova, O.G., & Shishkina, M.A. (2011). *Osnovy teorii svjazej s obshhestvennost'ju* [Fundamentals of Public Relations Theory]. Sankt-Peterburg: Piter (in Russian).

11. Malynovskyi, V.Ya. (2003). *Derzhavne upravlinnia* [Public Administration]. Kyiv: Atika (in Ukrainian).

12. Markov, A.A. (2014). *Svjazi s obshhestvennost'ju v organah vlasti* [Communication with the Public Authorities]. Moskva: YNFRA-M (in Russian).

13. Moiseiev, V.A. (2007). *Pablik rileishnz* [Public Relations]. Kyiv: Akademvydav (in Ukrainian).

14. Pachkovskiy, Yu.F. (Ed.). (2009). *Sotsiologhiia i psykholohiia* [Sociology and Psychology]. Kyiv: Karavela (in Ukrainian).

15. Pocheptsov, H. H. (2004). Pablik ryleishenz [Public Relations]. Kyiv: Tovarystvo «Znannia» (in Ukrainian).
16. Tarashvili, E. (2012). Svjazi s obshchestvennost'ju v gosudarstvennyh strukturah. Chast' I [Relations with the Public in State Structures. Part I]. PR-menedzher, 2, 25-36 (in Russian).
17. Khaletskiy, A.V. (2012). Zviazky orhaniv derzhavnoi vlady z hromadskistiu: informatsiina vzaiemodiia' [Communications between Public Authorities and the Public: Information Interaction]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, 2. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547> (in Ukrainian).
18. Khodakivskiy, Ye. I., Bohoiavlenska, Yu.V., & Hrabar, T.P. (2015). Psykholohiia upravlinnia [Psychology of Management]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury (in Ukrainian).
19. Sharkov, F.I. (2013). Pablik rylejshenz [Public Relations]. Moskva: Izdatel'sko-torgovaja korporacija «Dashkov i K°» (in Russian).
20. Shomeli, Zh., & Uisman, D. (2003). Svjazi s obshchestvennost'ju [Public Relations]. Sankt-Peterburg: Izdatel'skij Dom «Neva» (in Russian).
21. Harlow Rex, F. (1976). Building and Public Relations Definition. Public Relations Review, 2, 34-42.

Received: 11.05.2018.

Відомості про авторів / **Information about the Authors**

Агафонова Надія Олександрівна: Чорноморський національний університет ім. Петра Могили: вул. 68 десантників 10, Миколаїв, 54003, Україна.

Nadiya Ahafonova: Petro Mohyla Black Sea National University: 68 Desantnykiv str. 10, Mykolaiv, 54003, Ukraine.

ORCID.ORG./0000-0002-7788-898X

E-mail: nadiyanfa@gmail.com