

16. Податковий менеджмент : навчальний посібник / Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, А. Я. Кізіма, В. В. Карпова – К. : Знання, 2008. – 525 с.
17. Махонина А. А. Формирование налоговой культуры старших подростков в системе экономического воспитания учреждений дополнительного образования : дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.01 / А. А. Махонина. – Волгоград, 2002. – 216 с.
18. Ручкіна В. М. Формування податкової культури в Україні та аналіз її складових частин / В. М. Ручкіна // Економіка промисловості. – 2013. – № 1–2 (61–62). – С. 194–200.
19. Суббот А. Формування податкової культури як завдання процесу модернізації ДПС України / А. Суббот, Н. Зикун, А. Жарова // Науковий вісник ДПА України. – 2003. – № 4.
20. Таранов І. М. Фіскальний потенціал України та ефективність справляння податків : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.04.01 / І. М. Таранов. – Тернопіль, 2004. – 20 с.
21. Податки: юридична практика : [у 4 т.] / Л. В. Трофімова, О. В. Доманський, В. Г. Войтенко, Я. О. Шашенков ; Держ. податк. адмін. України ; редкол. : С. В. Буряк [та ін.]. – К. : ІВЦ ДПА України, 2009.
22. Ткачук В. Г. Фінансова сфера та її роль у зростанні конкурентних переваг національних економік / В. Г. Ткачук : мат. наук.-практ. конф. – Том 2 // Формування податкової культури населення в системі економічного виховання суспільства. – Ч. II. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2009. – С. 484–487.
23. Цимбалюк І. О. Податкова культура як фактор дієвості податкових реформ / І. О. Цимбалюк // Перспективи розвитку економіки України: теорія, методологія, практика : матеріали XVII міжн. наук.-практ. конф. (29–30 травня 2012 р.) ; відп. ред. Л. Г. Ліпич. – Луцьк : Волинська мист. агенція “Терен”, 2012. – С. 225–227.
24. Башинський І. А. Формування податкової культури в Україні / І. А. Башинський // Зб. наук. праць Херсонського національного технічного університету. – 2011. – Вип. 2 (5). – С. 9–14.



УДК 342.5:06.048.2(477)

**О. П. Ботвінцева**, здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

### **ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗМІЦНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто пряму залежність зміцнення позицій влади у процесі державотворення від організації ефективної роботи зв'язків з громадськістю в органах державної влади.*

*Ключові слова: зв'язки з громадськістю; органи державної влади; інформаційне суспільство; політична нація.*

*The article deals with a direct relationship to strengthen positions of power in the state of effective operation of public relations public authorities.*

*Key words: public relations; public administration; information society; the political nation.*

© О. П. Ботвінцева, 2014

**Постановка проблеми.** Сучасне державотворення базується на формуванні нового світоглядного порядку, що досягається завдяки збереженню регіональної ідентичності, зміцненню національної свідомості, розвитку громадянського суспільства та налагодженню тенденцій внутрішньої суверенізації.

Взаємодія влади та громади сприяє процесові розбудови держави, оскільки національна держава об'єднує в собі ціннісне поняття, що визначає конкурентоспроможність норм поведінки та мислення етносів, консолідованих у єдину спільноту [1, 29].

Питання організації та налагодження зв'язків з громадськістю в органах влади стало перед владними структурами одразу після здобуття Україною незалежності. Оскільки практики взаємодії з громадськістю в органах влади до цього не було, в Україні не здійснювалася фахова підготовка відповідних спеціалістів. Тому формували зв'язки з громадськістю в державних установах менеджментські центри або фахівці з реклами. Таким чином, зв'язки з громадськістю виконували виключно "іміджеві" та маркетингові функції. Натомість такі питання, як громадська думка, моніторинг ідей та стратегічне формування діалогу з громадськістю в державному політикумі не розглядалися.

Актуальність питання налагодження ефективної співпраці влади та громадськості, що базується на принципах відкритості, прозорості та демократичного діалогу, зумовлена потребою громадянського суспільства отримувати достовірну та доступну інформацію щодо дій влади у процесі державотворення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Праці вітчизняних науковців, таких як В. Бебик, В. Королько, С. Колосок, І. Лопушинський, С. Могильний, І. Слісаренко, Є. Тихомирова, розкривають нові підходи до побудови діалогу влади та громадськості через налагодження роботи відомчих прес-служб, відділів зв'язків з громадськістю, управлінь з роботи ЗМІ та внутрішньої політики органів державної влади. В їх працях, що спираються на світовий досвід розвитку "паблік рилейшнс", ідеться про потребу розширення функціональних обов'язків, оновлення підходів до подачі затребуваності владної інформації та перегляд політики органів влади щодо налагодження діалогу з громадськістю.

В умовах нарощення затребуваності інформації щодо дій влади у процесі державотворення перед зв'язками з громадськістю органів державної влади постали завдання роз'яснювального та "іміджевого" характеру, які посилили управлінські методи та підвищили виконавчу дисципліну. В аспекті державного управління завдання зв'язків з громадськістю можна визначити як засіб стабілізації клімату в суспільстві, нарощення авторитету влади та зміцнення позицій влади у процесі державотворення.

**Мета статті** полягає у вивченні особливостей формування зв'язків з громадськістю в органах влади, що сприяють зміцненню довіри до влади та створюють консолідоване громадянське суспільство в контексті науки державного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасних уявленнях про прес-служби, відділи та підрозділи зв'язків з громадськістю органів державної влади діяльність таких структур визначається на рівні "груп швидкого реагування" або "іміджевих" компаній. Такий поверховий підхід до налагодження діалогу з громадськістю зумовлено небажанням влади працювати прозоро.

Однак основою діяльності служби зв'язків з громадськістю органів державної влади має бути комплексний підхід до формування єдиної комунікативної політики влади, яка б створювала позитивний імідж, викликала постійний інтерес та була затребуваною в суспільстві. Успіх такої роботи залежить від бажання посадовців співпрацювати зі своїми ж відділами у роботі з громадськістю.

Координаційний зв'язок слід організувати на різних рівнях взаємодії органів влади: між гілками влади (горизонтальний підхід); між структурними підрозділами центрального, регіонального та місцевого рівня (вертикальний підхід); між відділами зв'язків з громадськістю та іншими структурними підрозділами органу влади (внутрішньоорганізаційний підхід) [2].

Виправдана також практика створення дорадчих органів, що на базі органу влади утворюють поле для діяльності громадськості за певним напрямком. У межах роботи такого дорадчого органу формується стратегія вирішення управлінських питань, а зв'язки з громадськістю формуються в широкому соціальному контексті [3, 15].

За направленістю комунікативної взаємодії зв'язки з громадськістю можна класифікувати за трьома напрямками: аксіальний і ретіальний (один або кілька адресатів); зовнішній і внутрішній (у межах органу влади та поза ним); горизонтальний і вертикальний (поєднання різних соціальних статусів) [3, 18].

На кожному з цих рівнів соціальне конструювання базується на іміджі державних службовців та державної установи, що містить вісім компонентів:

1. Імідж ділової активності (професійність та компетентність).
2. Імідж колективу (психологічний клімат).
3. Імідж керівника (ціннісні орієнтації та стратегічне бачення діяльності).
4. Імідж державної служби (затребуваність та своєчасність).
5. Мобільний імідж (реагування та комунікабельність).
6. Візуальний імідж (символіка організації, спецодяг, інтер'єр).
7. Соціальний імідж (уявлення широких мас).
8. Імідж послуг (доцільність та актуальність) [4, 19].

У процесі державотворення зв'язки з громадськістю являють собою той соціальний інститут, що дозволяє державному управлінню закріпити множинні суспільні зв'язки, норми і правила для об'єднання суспільства в єдину політичну націю.

Успішність та якісний підхід до налагодження діалогу влади і громадськості стає запорукою зміцнення порозуміння між ними, оскільки завдяки відпрацьованим каналам зв'язку влада не лише налагоджує оперативний зворотний зв'язок, але й оптимізує проведення інформаційно-роз'яснювальної політики держави [4, 5].

Саме на цьому акцентує увагу Вебстер, укладач міжнародного словника, за яким зв'язки з громадськістю встановлюють взаєморозуміння та формують оцінку суспільної реакції на ті чи інші події [5, 57].

Від ефективності роботи зв'язків з громадськістю залежить як гармонізація відносин у політичному та соціальному житті громадян, так і формування іміджу влади на міжнародній арені, оскільки регулюються ці відносини в національному, європейському та глобальному суспільствах [3]. Як відомо, презентація ідей, поширення відомостей, комунікативних зв'язків та формування світогляду громадян відіграють вирішальну роль у формуванні владних інститутів та роботі органів влади. Розвиток сучасної демократичної держави передбачає активний обмін думками, повну відкритість та прозорість функціонування владних структур, забезпечення рівності громадян та права на отримання альтернативної інформації. Всі ці чинники дають можливість адекватно оцінити роль держави та суспільства в управлінських процесах [6, 2].

Світова практика доводить, що головна роль у формуванні зв'язків з громадськістю належить національним державам, що працюють для розвитку інформаційної демократії. У таких державах комунікація між владою та громадськістю здійснюється щонайменше за трьома напрямками: через засоби масової комунікації та соціальні медіа, громадські організації, а також неформальні контакти (особисті зв'язки). Саме від конструктивного підходу до налагодження роботи всіх цих напрямків залежить формування інформаційного суспільства [6, 1].

У сучасному інформаційному просторі важливо відокремлювати повноваження та сфери впливу зв'язків з громадськістю на формування поглядів суспільства на дії влади у політичній пропаганді, від якої європейська спільнота відокремилася ще 1978 р., прийнявши Європейський кодекс професійної поведінки в галузі PR (Ліссабонський кодекс).

Згідно з ч. 2. ст. 4 Кодексу діяльність у галузі зв'язків з громадськістю має бути відкритою, з чіткими посиланнями на джерело, що виключає тенденції введення в оману третьої сторони [5].

Україна долучилася до Європейської асоціації зв'язків із громадськістю лише 1995 р., пройшовши п'ятирічний шлях відокремлення від реклами та маркетингу. При цьому відсутність попереднього досвіду змусила вітчизняні зв'язки з громадськістю очікувати допомоги з боку розвиненого Заходу та адаптованого пострадянського піару Північного Сходу [1].

Зараз відділи зв'язків з громадськістю в органах влади України працюють за трьома напрямками: через кадрових співробітників органів влади, налагоджену взаємодію із зовнішніми провайдером піар-послуг та співпрацю з тренінговими компаніями. На кожному з цих рівнів налагоджується міжособистісна, міжгрупова та масова комунікація, що дозволяє створити умови для обміну інформацією.

Важлива міжособистісна комунікація, яка базується на застосуванні кодів (часто психологічних), що дають можливість переконати представника громадськості в межах діалогу. Така рольова комунікація виправдана під час виборчої кампанії та роботи “на випередження”.

Міжгрупову комунікацію в органах державної влади спрямовують на соціальну групу. Це найпоширеніший метод впливу, що дозволяє пропагувати дії влади перед конкретним колом осіб. При цьому задіяно незначний інформаційний ресурс.

Ретельною формою взаємодії з громадськістю визначено масову комунікацію, до якої вдаються інституційні організації (видавництва, медіа-групи, агентства), оскільки вона розрахована на широке коло вірогідних адресатів [3, 20–21].

Український владний піар активно звертається до використання специфічних прийомів комунікації. Зокрема, йдеться про формування медіа-істеблшменту – привілейованої касти журналістів, які акредитовані у владних структурах і мають пільговий доступ як до можновладців, так і до владної інформації. Такий західноєвропейський досвід дав можливість підтримувати постійний діалог із громадськістю через “ліберальні” ЗМІ, тим самим зменшивши ризики влади бути неправильно почутою [7, 66].

З часом виникли вимоги до об'єктивності та незаангажованості ЗМІ. Тому кадрові співробітники прес-служб та відділів зв'язків з громадськістю, наслідуючи досвід західних колег, почали проводити “тіньові неформальні зустрічі”, провокувати “витік інформації” та поширення так званої “качки” (свідомо неправдивої інформації), що потребує роз'яснення або спростування від представників влади. Такий підхід загострює цікавість до теми і значно швидше доводить інформацію до адресата [7, 69].

Налагодження зворотного зв'язку органів державної влади в Україні відпрацьовано всього за чотирма напрямками: спостереження, моніторинг, особисте спілкування та листування. Вплив на селективне сприйняття інформації в нашій державі не здійснювався. Отже, в масовій комунікації громадяни підпадали під пропагандистський вплив інших держав, а інформація, подана всередині держави, не викликала довіри [3, 24].

Відокремлення зв'язків з громадськістю від контрінформації (пропаганди) як засобу соціального контролю набуває особливого значення під час становлення України як демократичної держави, оскільки пропаганда – це насамперед маніпуляція свідомістю, засіб викривлення думки завдяки легальним та нелегальним джерелам інформації [3, 55]. Виправданим є застосування “білої” пропаганди, що висвітлює діяльність влади, не даючи оцінних суджень. Така пропаганда системна і базується на прозорому висвітленні подій. Саме тому вона викликає довіру та не вносить розбрату в громадянське суспільство. До неї вдаються провідні країни ЄС та США під час мовлення цілодобових міжнародних телеканалів або інформаційних агенцій [7].

У нашій державі новий етап розвитку “пабліситі” пов'язаний із широким застосуванням технічних засобів масової комунікації. Зокрема, поширення мережі цифрового мов-

лення, нарощення впливу соціальних медіа та інтернет-видань, оскільки суспільний запит на отримання оперативної та різнобічної інформації значно зріс.

При цьому інформаційний простір України виявився не підготовленим до пропагандистських матеріалів, що транслюються ззовні. Підґрунтям для цього стала недостатня відкритість у роботі органів державної влади, що призвело до втрати порозуміння з громадськістю та зміцнення недовіри до методів управління державою. У цих умовах інформаційні потреби громадянського суспільства були задоволені шляхом отримання інформації з інших джерел, що часто різко критикували владу.

Тому розширення інформаційного поля в Україні слід починати зі створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства. Зокрема, будувати зв'язки з громадськістю відповідно до сучасних чинників автономізації та європеїзації суспільства [4, 5].

Як відомо, завдяки прийнятим у всьому світі методам формування громадської думки сильні держави продовжують нарощувати вплив на збільшення інформаційного діалогу влади та громадськості в частині розвитку “паблік рилейшнс” і дотичних наук: соціології, політології і психології [3, 31].

В Україні бінарний підхід до розвитку зв'язків з громадськістю стане можливим відразу після вирішення технічних питань: розширення покриття і доступу до всесвітньої мережі Інтернет, налагодження безперервного мовлення громадського телебачення та створення міжгалузевих інтернет-приймалень.

Набуває актуальності впровадження практики використання широкої мережі інформаційних серверів, створення віртуальних прес-центрів, міжгалузевих прес-служб органів влади та залучення фахівців зв'язків з громадськістю до міжнародних інформаційних проєктів [7, 95].

Комплексний підхід до розвитку зв'язків з громадськістю в органах державної влади дасть змогу не лише зміцнити принципи демократичного конкурентного суспільства в Україні, але й мінімізувати ризики викривлення діалогу з громадськістю. Тобто інформаційна відкритість влади забезпечить результативність її дій на внутрішньодержавному полі та дозволить наростити інформаційний вплив держави на глобальному рівні.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Ефективність управління процесом організації роботи зв'язків з громадськістю в органах державної влади розглядається в контексті державотворення через налагодження діалогу між владою та громадою і, як наслідок, порозуміння між ними.

Нарощення авторитету влади, формування позитивного іміджу держави та єдиної громадської думки щодо державотворення – основа зміцнення державницьких позицій на внутрішньо- та зовнішньополітичній арені. У сучасних умовах державотворення успішність налагодження діалогу з громадськістю стає передумовою побудови громадянського суспільства та зміцнення загальнонаціональних цінностей, що базуються на суспільних інтересах і на потребах та уявленнях окремих соціальних груп.

Державна політика має реалізуватися на всіх рівнях взаємодії влади та громадськості. Завдяки системності, домінантності та стратегічному підходу в роботі структурні підрозділи органів влади, що відповідають за організацію зв'язків з громадськістю, на інформаційному полі формують уявлення про дії влади та впливають на розвиток громадянського суспільства.

Новітні підходи до організації роботи спеціальних відділів та структурних підрозділів зв'язків з громадськістю органів державної влади наближають “пабліситі” до світових стандартів “паблік рилейшнс”, за якими управлінські процеси в державі здійснюються консолідовано – в тісній співпраці з громадськістю.

В умовах розвитку громадянського суспільства України подальші дослідження комунікативних зв'язків між органами державної влади та громадськістю в галузі науки “Державне управління” мають перспективу.

### Список використаних джерел:

1. Зубарева М. Робочі аспекти PR в Україні / М. Зубарева // Наукові записки Інституту журналістики : наук. зб. – 2008. – Т. 3.
2. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні / О. Корнійчук // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів, 2006. – Вип. 10. – С. 114–121.
3. Тихомирова Є. Б. Роль публік релейшнз в процесах глобального поступу / Тихомирова Є. Б. – К., 2007.
4. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / С. В. Колосок. – К., 2003. – 19 с.
5. Реклама і зв'язки з громадськістю: конспект лекцій : навч. посіб. / укладач М. Г. Житарюк. – Вінниця, 2013.
6. Федоренко А. С. Політичний PR у державному управлінні / А. С. Федоренко // Теорія і практика державного управління. – 2013. – № 3 (42).
7. Слісаренко І. Ю. Публік релейшнз у системі комунікації та управління : навч. посіб. / Слісаренко І. Ю. – К. : МАУП, 2001. – 104 с.